

La Promoción de la Igualdad de Género en las Nuevas Modalidades y Alianzas para la Ayuda al Desarrollo

Documento para la Discusión — Marzo 2006

Introducción

A medida que se intensifican los esfuerzos para alcanzar en el año 2015 los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), los países desarrollados y aquellos en vías de desarrollo se han comprometido en nuevas alianzas y formas de ayuda diseñadas para alinear la cooperación a las prioridades de desarrollo fijadas a nivel nacional, aunar recursos de ayuda para prestar apoyo directo a los presupuestos nacionales o sectores en particular y para garantizar una mayor estabilidad y previsión en los flujos de ayuda. La Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo¹ resume los principios e indicadores de progreso acordados por los países donantes del CAD-OCDE y los países socios en vías de desarrollo

Vincular la igualdad de género con la agenda para la eficacia de la ayuda al desarrollo

La igualdad de género es fundamental para el logro de los ODM y otros objetivos de desarrollo, poniendo el acento en estructuras de asistencia centradas en el progreso hacia los objetivos de igualdad de género y su seguimiento. En definitiva, resultados en el camino hacia la igualdad de género serán signos importantes de la eficacia del este nuevo enfoque de alianzas y suministro de cooperación para el desarrollo para el desarrollo.

Para apoyar la igualdad de género, el nuevo sistema de ayuda debe incluir:

- **Financiamiento suficiente para los programas que dan respuesta a las necesidades de las mujeres;**
- **Sistemas de rendición de cuentas para gobiernos y donantes con el fin de fiscalizar y aumentar su contribución a la igualdad de género; e**
- **Incorporación de una perspectiva sensible al género en las evaluaciones de progreso, el seguimiento del desempeño y en los indicadores para la eficacia de la ayuda al desarrollo.**

Estas notas son el resultado de una consulta internacional llevada a cabo en noviembre de 2005 en Bruselas y organizada por el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) y la Comisión Europea.² En ellas se identifica un conjunto inicial de consideraciones que buscan garantizar que la igualdad de género sea un punto central de la agenda para la eficacia de la ayuda al desarrollo. Estas notas están pensadas para los gestores de políticas que actualmente se están adaptando a las nuevas formas de ayuda, tales como funcionarios y

analistas en los ministerios de economía, planificación y asuntos de la mujer; las promotoras de los derechos de las mujeres a nivel nacional, regional e internacional; y actores bilaterales y multilaterales tales como los Coordinadores Residentes del sistema de la ONU.

Principios de la nueva agenda para la ayuda al desarrollo

La Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo se elaboró como seguimiento a los acuerdos de Monterrey³ y la Cumbre del G8. Exige que los donantes incrementen la ayuda y adopten medidas concretas que se puedan supervisar mientras se reforma el suministro y la gestión de la ayuda. La Declaración de París estableció metas de eficacia de la ayuda e indicadores de progreso, los cuales fueron aprobados por los estados miembros en la Cumbre Mundial de las Naciones Unidas en septiembre de 2005.

La Declaración de París y sus directrices establecen los principios para el nuevo enfoque:

Apropiación: Los países socios ejercen una autoridad efectiva sobre sus políticas de desarrollo y estrategias y coordinan acciones de desarrollo.

Alineación: Los donantes basan todo su apoyo en las estrategias, instituciones y procedimientos nacionales de desarrollo de los países socios y vinculan el financiamiento con un marco único de condiciones y/o una serie de indicadores derivados de la estrategia nacional de desarrollo. Asimismo, implica ampliar el cambio desde la ayuda basada en proyectos y programas hacia el apoyo directo para presupuestos generales o sectoriales con el fin de garantizar un apoyo integral para las estrategias de reducción de la pobreza y las prioridades de desarrollo.

Armonización: Las acciones de los donantes son más armonizadas, transparentes y colectivamente eficaces. Esto incluye racionalizar las actividades de los donantes, incrementar la previsión, regular la imposición de condiciones y aumentar la ayuda hasta obtener los niveles requeridos para alcanzar las metas de desarrollo.

Resultados: Gestión e implementación de la ayuda con vistas a los resultados.

Mutua Responsabilidad: Donantes y socios son responsables de los resultados del desarrollo a través del uso de sistemas, procedimientos y capacidades tanto de los países donantes como receptores para evaluar el desempeño de la ayuda.

Enfoques centrales para la planificación y suministro de ayuda en el nuevo sistema de ayuda al desarrollo

Apoyo presupuestario

El apoyo presupuestario se refiere a la asistencia financiera como una contribución para el presupuesto global. Dentro de esta categoría, los fondos pueden justificarse nominalmente en función de ciertos sectores, y no existen limitaciones formales sobre dónde pueden gastarse realmente los fondos.

Enfoque por sector

Los Enfoques por Sector implican el apoyo de los donantes para el desarrollo de la totalidad de un sector en un país determinado, como por ejemplo salud, educación o agricultura, en lugar de apoyos para proyectos específicos.

Documentos de estrategias de lucha contra la pobreza (DELP)

Los DELP fueron introducidos por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional como condición previa para los empréstitos de sus países clientes más pobres y más endeudados. Están pensados para enunciar los principales problemas del país relacionados con la pobreza y su estrategia para superarlos. Los DELP deben ser preparados por los gobiernos beneficiarios mediante un proceso participativo nacional llevado a cabo en consulta con el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

Canasta de fondos

La Canasta de Fondos es una modalidad de financiamiento conjunto ejecutada por diversos donantes para apoyar un programa, sector o presupuesto. Puede implicar el consenso de los donantes sobre procedimientos armonizados.

La igualdad de género en un sistema de ayuda al desarrollo en transformación — oportunidades y riesgos

Las mujeres pueden beneficiarse tanto como cualquier otro grupo social de una asistencia al desarrollo que apoye una estrategia de desarrollo de apropiación nacional y sistemas de rendición de cuentas que puedan supervisar los avances. Los flujos de ayuda previsibles — uno de los beneficios anticipados del nuevo sistema de ayuda al desarrollo — también pueden servir para avanzar en el logro de la igualdad de género, alentando la inversión en actividades que promuevan la igualdad de género a largo plazo pero que pueden no tener resultados en el corto plazo. El cambio hacia una mayor sensibilidad de género a nivel institucional, por ejemplo, toma tiempo, al igual que lograr cambios en las actitudes y crear conciencia pública. Sin embargo, las mujeres se beneficiarán del nuevo sistema de ayuda al desarrollo únicamente si la igualdad de género es reconocida como un componente fundamental de la reducción de la pobreza y el desarrollo de los países. Asimismo, las mujeres necesitan estar plenamente representadas en la toma de decisiones y estar incluidas equitativamente entre los beneficiarios de los servicios prestados por las burocracias.

La Declaración de París y sus directrices, indicadores y planes de acción se centran en los procesos de apropiación nacional, armonización y alineación de los flujos de ayuda y la evaluación de impactos. Estos instrumentos no especifican el *contenido* de las prioridades de desarrollo a excepción de una: el compromiso de efectuar evaluaciones de impacto ambiental (incluyendo los temas sociales y de salud relacionados). Aparte de esto, no se proponen medidas para promover la igualdad de género o las normas de derechos humanos. Mientras que el desarrollo ambiental sostenible ha sido reconocido como un componente estructural del desarrollo económico y humano, la centralidad de la igualdad de género para un desarrollo efectivo no está contemplada explícitamente en las evaluaciones de impactos ni en ninguna otra medida.

Desde luego existe un control general del contenido o la dirección del gasto para el desarrollo en los países beneficiarios de la ayuda: se espera que toda la ayuda contribuya al cumplimiento de los ODM. Si bien el objetivo tres de los Objetivos de Desarrollo del Milenio buscan fomentar la igualdad de género, los gobiernos han tendido a enfocarse en la meta que es más fácil de medir para este objetivo: superar la brecha de género en la educación.⁴ Muchos otros elementos fundamentales de la lucha por la igualdad de género son omitidos.

Un análisis más exhaustivo de los pilares de la eficacia de la ayuda al desarrollo enunciados en la Declaración de París revela diversas áreas de interés y oportunidades en su implicancia para la participación de las mujeres y la igualdad de género.

Apropiación

Alrededor del mundo, las mujeres se han interesado profundamente en la planificación para el desarrollo nacional y se han involucrado en los debates de las prioridades nacionales cuando ha sido posible. No obstante, algunos estudios muestran que los planes de desarrollo y las estrategias de reducción de la pobreza nacionales así como otros documentos de planificación pueden fallar en la incorporación de los objetivos de igualdad de género.⁵ Aún son escasos los planes nacionales de acción para el adelanto de las mujeres (en marcha en más de 120 países actualmente) que se encuentran plenamente integrados a los planes nacionales de desarrollo, mientras que la provisión de fondos para su implementación es insuficiente en los presupuestos nacionales.

El énfasis puesto en el principio de apropiación nacional en las relaciones para la ayuda al desarrollo ofrece una estupenda oportunidad para que tanto los países en vías de desarrollo como los donantes, aseguren que las mujeres asuman un rol significativo en la articulación sus necesidades y en la búsqueda de respuestas de quienes tienen a su cargo la formulación de políticas.

La apropiación significativa de los procesos nacionales de desarrollo por parte de las mujeres, requiere una inversión concertada en la capacidad analítica de las mujeres, en habilidades de análisis de género de los diseñadores de políticas y el apoyo de los donantes. En Uganda la atención puesta en las necesidades de las mujeres en el Plan de Acción para la Erradicación de la Pobreza de 1997 fue insuficiente así como en la primera revisión efectuada en el año 2000. Esto impulsó a que funcionarios del Ministerio de Género, Trabajo y Desarrollo Social así como al Ministerio de Finanzas, Planificación y Desarrollo Económico movilizaran a las mujeres de la sociedad civil y colegas de otros ministerios a formar el Equipo de Género del Plan de Acción para la Erradicación de la Pobreza. Con el apoyo del DFID, el equipo se preparó para la segunda revisión del Plan de Acción efectuada en 2004 al analizar el impacto de las desigualdades de género en el crecimiento económico y al incluir puntos de referencia de género en los diálogos entre el gobierno, el Banco Mundial y otros donantes involucrados en el apoyo presupuestario directo.⁶ Es interesante notar que tomó siete

años para que emergiera una estrategia nacional sensible al género contra la pobreza, incluso en un país con un movimiento nacional de mujeres fuerte y heterogéneo y que cuenta con el apoyo de donantes.

La evaluación de la calidad de la apropiación nacional que no determine en qué medida las perspectivas y prioridades de las mujeres están reflejadas en los planes nacionales de desarrollo resultará en una medición sesgada de la apropiación desde el punto de vista del género.

Alineación

Mediante el apoyo presupuestario directo, los donantes buscan alinear los flujos de ayuda con los sectores del gobierno que figuran en los presupuestos nacionales. Existe suficiente evidencia de la limitación en la inclusión de las prioridades de igualdad de género en los planes nacionales de desarrollo (y por consiguiente en los presupuestos) para preocuparse de que la alineación implicará que las prioridades nacionales financiadas mediante el apoyo directo para presupuestos y sectores no abordará apropiadamente las prioridades de igualdad de género.

La alineación ha sido discutida hasta ahora principalmente respecto de sus efectos en los flujos de ayuda a nivel nacional. En un contexto donde los gobiernos cada vez optan por la descentralización en los niveles locales, no queda claro de qué modo la alineación afectará el flujo de fondos de ayuda hacia el nivel local o qué medidas se prevén para garantizar que las transferencias fiscales intergubernamentales reflejen los fondos de ayuda. Desde el punto de vista de la igualdad de género y la reducción de la pobreza, éste constituye un tema importante dado que el nivel de flujos de fondos hacia los niveles locales repercute de manera significativa en los recursos disponibles para los pobres y los grupos socialmente excluidos. Los indicadores de eficacia de la ayuda al desarrollo enunciados en la Declaración de París no miden si el flujo de ayuda hacia los niveles locales es suficiente. No sólo se necesitan estos indicadores, sino que para ser sensibles al género, estos podrían incluir evaluaciones sobre la eficacia de los gobiernos locales para abordar las necesidades de las mujeres.

Respecto del desplazamiento desde una ayuda basada en proyectos a otra enfocada en los presupuestos por sector, hasta ahora la mayoría de las experiencias en los enfoques por sector han sido en salud y educación. Algunos estudios sobre los enfoques por sector en salud y educación han criticado el grado en que estos han incorporado el género, donde las prioridades de género a menudo

todavía se agregan al margen en lugar de hacerlas parte de las estrategias de cambios institucionales.⁷ Por otro lado, pese a la evidencia recogida en los análisis de género que se vienen efectuando desde hace muchos años, la que indica que las mujeres se ven profundamente afectadas por los patrones de gastos en otros sectores (como justicia y policía, seguridad pública, infraestructura rural y urbana, transporte, etc.), es escasa la labor realizada para fiscalizar de qué modo el gasto en estas áreas afecta a los diferentes grupos, incluidas las mujeres. Existe el riesgo de que la alineación de la ayuda con las prioridades presupuestadas pueda exacerbar la falta de gasto en áreas que pueden tener un impacto en la igualdad de género, áreas que de otro modo pueden haberse beneficiado del financiamiento externo.

La alineación también implica identificar los sectores prioritarios en los planes nacionales de desarrollo para la construcción de capacidades técnicas e institucionales. El eje de la mayoría de los acuerdos de apoyo presupuestario directo es el apoyo coordinado de los donantes para la reforma del sector público, de hecho, el desarrollo de capacidades para la buena gobernabilidad del sector público, con el fin de provocar lo que la Declaración de París denomina 'sistemas nacionales fiables' en la gestión de las finanzas y de aprovisionamiento.

Esto presenta una oportunidad sin precedentes para garantizar que dentro de los esfuerzos orientados a mejorar la eficacia del sector público y enfrentar la corrupción, también se desarrollen incentivos para hacer que los actores del sector público sean más sensibles a las necesidades de las mujeres y para incorporar un seguimiento del desempeño y pautas que midan y recompensen la labor encaminada a abordar las necesidades de las mujeres.

No existen muchos ejemplos de iniciativas de reforma del sector público o de buena gobernabilidad que incorporen plenamente una perspectiva de género. La labor de construcción de capacidades en este sentido tiende a limitarse a acciones afirmativas para contratar a más mujeres como funcionarias públicas, o a la capacitación en género para el personal de las oficinas nacionales de la mujer y puntos focales de género en otros departamentos. Sin embargo, están surgiendo algunos ejemplos de mejores prácticas sobre este tema. Por ejemplo, en el año 2004, el PNUD en Mozambique proveyó asistencia técnica en transversalización del género a la Unidad de Reforma del Sector Público. Apoyó al Grupo Coordinador de Género en la provisión de asesoramiento sobre transversalización del género durante la revisión conjunta entre gobierno y donantes del programa de reforma del sector público.⁸ De modo similar, las alianzas

entre UNIFEM y los ministerios de economía en países como la India, Marruecos, Senegal, Ecuador y Nepal sobre elaboración de presupuestos sensibles al género también marcan un cambio cualitativo hacia una eficaz incorporación del género en los procesos de formulación de presupuestos del sector público.

La construcción de capacidades necesita tomar una nueva forma en dos sentidos para servir al objetivo de promover la igualdad de género junto con la eficacia y la probidad:

1. La reforma del sector público debe construir sensibilidad de género en los sistemas incentivos revisados, las mediciones de desempeño y en los sistemas de fiscalización.⁹
2. La construcción de capacidades para las burocracias dedicadas a fomentar la igualdad de género — como las oficinas nacionales de la mujer — deben atraer una cantidad de recursos significativamente mayor que los obtenidos hasta ahora, enfocándose en la construcción de habilidades en el análisis macroeconómico con perspectiva de género de modo tal que estas entidades se encuentren en una mejor posición para incidir en los procesos de planificación nacional.

Armonización

El principio de armonización compromete a los donantes a acordar enfoques comunes para la gestión de la ayuda y la eliminación de condicionantes. Considerando los costos de transacción que suponen para los países en vías de desarrollo los diversos enfoques y requisitos de elaboración de informes exigidos por los donantes, la armonización es bienvenida. No obstante, para que la igualdad de género sobreviva como un elemento central de los enfoques armonizados, debe existir entre los donantes un fuerte compromiso con la transversalización del género. Diversas evaluaciones recientes del desempeño de los organismos bilaterales y multilaterales con relación al tema sugieren que éste no es el caso.¹⁰ Dichas evaluaciones enumeran una serie de problemas que van desde una comprensión desigual por parte del personal de los organismos respecto de lo que significa para su trabajo la 'transversalización del género', hasta la 'evaporación de las políticas', donde los compromisos adquiridos en papel jamás se cumplen, en parte debido a un financiamiento insuficiente para el trabajo en pos de la igualdad de género.¹¹ A menos que se aplique herramientas y mediciones de rendición de cuentas más rigurosas sobre el desempeño

de los organismos a los registros sobre promoción de la igualdad de género de los donantes, se corre el riesgo de que la armonización margine aún más las acciones para la igualdad de género. La armonización de los donantes requiere un nivel de consenso sin precedentes entre diversos actores del ámbito del desarrollo. Cuando el compromiso con un tema como la igualdad de género es titubeante o irregular o cuando el tema genera resistencia, se corre el riesgo de que sea dejado de lado con el fin de llegar a un acuerdo. Si la armonización de los donantes no continuará marginando las acciones para la igualdad de género, le corresponde a los donantes renovar y reafirmar sus compromisos con la igualdad de género, para ello es importante hacerlo mediante compromisos sustanciales de financiamiento.

Ciertamente puede suceder que bajo el principio de ‘armonización’ se dé la mejor oportunidad para evaluar la eficacia de la ayuda al desarrollo desde una perspectiva de igualdad de género. La Declaración de París exige el desarrollo de los enfoques armonizados para las evaluaciones ambientales estratégicas en los niveles sectoriales y nacionales, y reconoce que “también serán necesarios esfuerzos de armonización similares para otros planteamientos transversales, como la igualdad de género y otras problemáticas” (artículo 42). Aún no se ha asignado un indicador para fiscalizar estas evaluaciones, pero es claro que se trata de una invitación para que las promotoras de la igualdad de género propongan uno.

Gestión orientada a los resultados

El seguimiento de la ayuda basada en los resultados a nivel de país se efectuará por medio de marcos transparentes de evaluación de desempeño de los países y que puedan ser supervisados. Dichos marcos consisten en una serie de indicadores que supervisan los avances en torno a las estrategias nacionales de desarrollo y los programas sectoriales. Las fuentes que se proponen para ello incluyen matrices de políticas adoptadas a nivel nacional o indicadores para los DELP.

La Declaración de París identifica los medios para medir la gestión de las finanzas públicas, los sistemas contables y de auditoría, los sistemas de aprovisionamiento, los marcos de resultados, la transparencia y la capacidad. No obstante, ninguna de las herramientas referidas hasta ahora incorpora elementos para supervisar la equidad social y de género. En un documento reciente de la secretaría del CAD-OCDE emitido el 3 de agosto de 2005 titula-

do “Baselines and suggested targets for the 12 Indicators of Progress”¹², la OCDE reconoció las limitaciones de los indicadores para medir los “sistemas nacionales fiables”, los cuales fueron extensamente criticados por su falta de transparencia, objetividad y fiabilidad. Este documento afirmaba: “Se acordó que se le solicitaría al Banco Mundial que tome en cuenta las inquietudes expresadas por los miembros sobre la metodología del Marco General de Desarrollo para evaluar las estrategias nacionales de desarrollo y en particular sobre la necesidad de que la evaluación del Marco General de Desarrollo consulte a los países socios. Los miembros también sugirieron que los criterios de evaluación deberían dar prioridad a temas tales como (i) participación de los actores interesados en las estrategias nacionales de desarrollo (ii) vínculos con los Objetivos de Desarrollo del Milenio y (iii) una relación clara entre las estrategias nacionales de desarrollo y los presupuestos a mediano plazo”

Evaluaciones del desempeño de los países en relación con la ayuda

La Declaración de París hace referencia a tres conjuntos de indicadores que se utilizarán con el fin de operacionalizar las nuevas formas de ayuda:

- Indicadores enfocados en los procesos de desarrollo de apropiación nacional, de armonización y alineación de los flujos de ayuda y de evaluación de impacto. No se ocupan del contenido de las prioridades de desarrollo.
- Indicadores que miden la presencia de “sistemas nacionales fiables” como las Evaluaciones Institucionales y de Políticas por País (CPIA, por su sigla en inglés) del Banco Mundial y las evaluaciones del Marco General de Desarrollo. Estos indicadores generalmente privilegian las consideraciones relativas a la gestión económica y fiscal por sobre las consideraciones de equidad social e igualdad de género.
- Los indicadores para evaluar los avances de acuerdo con las estrategias nacionales de desarrollo y los programas sectoriales que se negocian a nivel nacional y que se desarrollan en conjunto con los planes nacionales de desarrollo y reflejan prioridades que compiten entre sí.

El reconocimiento de las limitaciones de los indicadores que se aplican actualmente abre una oportunidad para incorporar la igualdad de género en los indicadores de buen desempeño.

Los indicadores sensibles al género pueden incorporarse en las matrices de políticas de los países y en los marcos de las estrategias de lucha contra la pobreza. Estos deben ajustarse a los compromisos

con la CEDAW, los ODM, la Plataforma de Acción de Beijing y demás acuerdos orientados a superar las desigualdades sociales.

Los resultados por sector deben ir más allá de los índices de mortalidad materna y los índices de matrícula escolar desagregados por sexo para medir el impacto del gasto y la recaudación de ingresos públicos en la pobreza que experimentan hombres y mujeres, las oportunidades de empleo o la participación política de hombres y mujeres así como muchos otros aspectos. Por otra parte, los indicadores sensibles al género pueden incorporarse dentro de los marcos presupuestarios, especialmente en aquellos que se ajustan a los formatos de presupuestos basados en el desempeño que están siendo adoptados en numerosos países en vías de desarrollo como parte de las estrategias de reforma fiscal. La formulación de presupuestos basados en el desempeño ofrece una oportunidad para incorporar indicadores sensibles al género en los indicadores de desempeño presupuestario. Estos indicadores se integran al ciclo presupuestario con el fin de lograr una mejor alineación de las decisiones relativas a los gastos con las prioridades del gobierno. Quienes promueven la igualdad de género en los ámbitos nacionales y locales pueden desarrollar sistemas y capacidades para fiscalizar en qué medida las estrategias nacionales de desarrollo y los programas sectoriales cumplen con las metas de igualdad de género.

Mutua responsabilidad

La responsabilidad mutua se logrará a través de misiones de evaluación conjunta entre donantes y gobierno. El énfasis está puesto en el grado en que donantes y beneficiarios se hayan mantenido enfocados en las prioridades de gasto nacional y también en la transparencia y la probidad en el desembolso de fondos por parte de los donantes y el empleo de fondos de ayuda a nivel nacional. El marco de mutua responsabilidad forjará la confianza entre donantes y beneficiarios. Puede también ciertamente ofrecer una oportunidad para que ambas partes cuestionen la profundidad del compromiso de su alianza con la igualdad de género. Para que esto suceda, es necesario considerar la responsabilidad dentro de un marco más amplio, como la responsabilidad de las autoridades públicas, ya sea de los donantes o de los gobiernos de los países en vías de desarrollo, no sólo los unos para con los otros, sino en relación con sus propias sociedades.

Se necesitan indicadores específicos de responsabilidad para medir el impacto que el gasto nacional y local para desarrollo tiene en la igualdad de género de forma tal que las instituciones de contraloría y los

grupos de la sociedad civil puedan examinar a fondo la calidad y el impacto de las decisiones que tienen que ver con el gasto. Estos indicadores pueden incluirse en los marcos de evaluación del desempeño anual para los DELP y los enfoques por sector, en los estudios de fiscalización del gasto público, los análisis de incidencia en los beneficiarios y los estudios participativos sobre prestación de servicios con el fin de demostrar el impacto de la ayuda al desarrollo en la igualdad de género.

El grado en que dicha información resulte en la acción ciudadana para motivar un mejor desempeño por parte de sus gobiernos depende desde luego no sólo de la fuerza de los movimientos nacionales de mujeres, sino también de la calidad de los sistemas nacionales de rendición de cuentas. En numerosos países en vías de desarrollo, dichos sistemas pueden ser relativamente débiles. En particular, pueden además no responder a los aspectos específicos de género del mal manejo del poder o los recursos públicos. Algunas instituciones de contraloría pueden no considerar la igualdad de género como parte de sus responsabilidades. Otras pueden ser inaccesibles para las mujeres, de modo que el poder legislativo, el judicial y los sistemas de auditoría pública pueden incluso no recibir nunca los reclamos de las mujeres acerca de las formas en que pueden ser excluidas o discriminadas por parte de quienes detentan el poder.¹³

En numerosos contextos, la fragilidad de los sistemas nacionales de rendición de cuentas ha sido compensada con la creación de nuevas oportunidades para que los actores gubernamentales realicen consultas con los grupos de la sociedad civil. Esto mejora el intercambio de información y, en principio, ofrece una oportunidad para que los ciudadanos comunes articulen sus inquietudes acerca de las acciones del gobierno. En efecto, la Declaración de París compromete a los países socios a fortalecer la responsabilidad creando mecanismos de supervisión parlamentaria y garantizando una amplia participación en la formulación y el examen de las estrategias nacionales de desarrollo. Una supervisión parlamentaria fuerte ha de ser bienvenida. Para garantizar que toda falta de atención de las necesidades de las mujeres sea abordada, las comisiones parlamentarias, los miembros del parlamento y los grupos de la oposición necesitan capacitarse en análisis de género. Una vasta participación en la formulación y revisión de las políticas es también bienvenida. Sin embargo, la participación a menudo adopta la forma de una consulta única o *ad hoc*, lo cual no es sustituto para el desarrollo de instituciones de contraloría más fuertes.

Las consultas que no brindan información suficiente a los participantes (en particular acerca del gasto oficial)

o los métodos para registrar reclamos y generar investigaciones, simplemente producirá desilusión y pérdida de compromiso. Asimismo, numerosos grupos de la sociedad civil carecen de las capacidades analíticas y el peso político para plantear eficazmente los temas críticos. La revisión del enfoque por sector PROAGRI del sector agrícola de Mozambique, por ejemplo, incluyó consultas nacionales con diversos grupos, entre ellos, agricultoras de pequeña escala. Si bien estas mujeres enfrentaban restricciones específicas de género en el acceso a la tierra, el crédito y los mercados, estas restricciones nunca fueron planteadas en las consultas.¹⁴ Este caso muestra que la responsabilidad no puede recaer en quienes tienen menor poder para criticar las decisiones sobre planificación adoptadas por los actores con más poder.

Para que los sistemas de rendición de cuentas sean sensibles al género se necesita construir capacidades para generar investigaciones sobre exclusiones y abusos por motivos de género. Es necesario examinar los mandatos de las instituciones de contraloría con el fin de incorporar la igualdad de género como una responsabilidad clave. Los sistemas de denuncias deben ser sensibles a las prioridades de las mujeres y las ciudadanas deben contar con los medios para exigir que se investiguen los abusos a sus derechos o la desatención de sus necesidades.

Las iniciativas de presupuestos de género (IPG) constituyen una forma de garantizar que los sistemas de rendición de cuentas vinculados al gasto público en los distintos niveles sean más sensibles al género. En el ámbito del diseño de políticas macroeconómicas, el Programa de Redes de Género de Tanzania ha utilizado su análisis de la Evaluación del Gasto Público y del Marco de Gasto a Mediano Plazo para asociar las políticas a los compromisos reales de gasto con las mujeres y los pobres.¹⁵ Esto les permitirá poner al descubierto las brechas que existen entre las prioridades manifestadas y las asignaciones sustanciales de fondos. A nivel local, las IPG en tres estados (Karnataka, Bengala Occidental y Maharashtra) diseñaron enfoques innovadores para hacer que los gobiernos respondan por las prioridades de las mujeres. Se dieron ejemplos positivos desde el punto de vista de una mayor rendición de cuentas por parte de los consejos municipales y los alcaldes respecto de las inquietudes de las mujeres así como por la introducción de cambios concretos en los recursos disponibles para las mujeres a nivel local. En *Karnataka*, las mujeres líderes electas en el ámbito local han logrado duplicar la

asignación de recursos para las prioridades de las mujeres y reintroducir un plan de seguro médico para las mujeres mediante acciones de promoción con el Director Contable de Mysore. En Bengala Occidental, las concejalas están interpellando al gobierno local sobre el registro adecuado de los acuerdos alcanzados en las reuniones del *panchayat* y sobre la identificación de beneficiarios de los programas especiales de redes de seguridad para personas cuyo nivel de vida se encuentra por debajo del umbral de pobreza.

Integración de la igualdad de género en la eficacia de la ayuda al desarrollo y los sistemas de fiscalización

Integrar el género y la eficacia de la ayuda al desarrollo requiere que las herramientas, capacidades y los marcos de política económica pertinentes sean sensibles al género. Las promotoras de la igualdad de género han desarrollado herramientas y estrategias concretas para alinear el diseño de políticas nacionales, su implementación y fiscalización con las prioridades de género.

Del lado de *la planificación y el diagnóstico*, las experiencias llevadas a cabo para incorporar una perspectiva de género en las estrategias nacionales de desarrollo ponen al descubierto una serie de brechas en el análisis de género y entregan lecciones para la integración de los derechos de las mujeres. Las oficinas nacionales para asuntos de la mujer, las redes por los derechos de las mujeres y las instituciones bilaterales y multilaterales han generado sistemas para efectuar análisis de género de las necesidades de las personas y para realizar auditorías de género de los patrones de gasto con el fin de sacar a la luz las brechas en las respuestas del sector público a las necesidades de la gente.¹⁶ Desde luego, la inclusión significativa de mujeres y asociaciones para la promoción de la igualdad de género en los debates sobre políticas es más importante. Estas asociaciones de la sociedad civil necesitan ser capacitadas en acciones de promoción y en el análisis cualitativo de las necesidades de las mujeres y de las desigualdades de género.

Del lado de *la implementación y la fiscalización*, los presupuestos sensibles al género son un instrumento útil que responde a los requerimientos de la ayuda eficaz al desarrollo con sensibilidad de género. Las iniciativas de presupuestos de género alrededor del mundo han demostrado de qué manera el análisis de género y la formulación de presupuestos pueden alinearse para lograr resultados positivos en las políticas. Los presupuestos sensibles al género presentan una metodología que examina los insumos, las actividades, los productos e impactos de las

medidas de gasto y recaudación de ingresos de las políticas presupuestarias. Las experiencias en los países demuestran la aplicación potencial del análisis de género de los presupuestos y de los instrumentos de fiscalización con perspectiva de género. Las IPG han contribuido a producir cambios estructurales cuando los ministerios de economía instituyen políticas que garantizan la formulación de presupuestos desde una perspectiva de género, como se observa en el ámbito nacional en Marruecos, Egipto, la India y Venezuela, y en el ámbito local en la India, Nepal, Ecuador y Bolivia.¹⁷ La transformación del proceso presupuestario en Marruecos quedó demostrada con la producción del primer Informe Económico y Financiero sensible al género que acompaña al Proyecto de Ley Financiera de 2006. El Informe incluye un informe de género que representa una línea base para medir los avances en relación con los indicadores de presupuesto y resultados en cuatro ministerios (Economía, Salud, Educación y Agricultura).

La ayuda a través del Apoyo Presupuestario Directo generalmente se evalúa de acuerdo con el DELP y un marco asociado de fiscalización que utiliza indicadores de pobreza.¹⁸ Por lo tanto, resulta vital la incorporación de indicadores de género en las matrices de los DELP.

Desde el punto de vista de la fiscalización, la naturaleza transversal de las prioridades de igualdad de género pueden resultar un desafío que puede solucionarse encontrando indicadores que vinculen los diferentes compromisos nacionales. En Asia Central, por ejemplo, UNIFEM apoyó la labor orientada a alinear los indicadores de los DELP y los ODM con los indicadores para supervisar los avances relativos a la implementación de la CEDAW y la Plataforma de Acción de Beijing. Esto permitió que se vinculara la planificación nacional con los compromisos integrales con la igualdad de género y los derechos de las mujeres.¹⁹

Los indicadores para dar seguimiento a la igualdad de género pueden vincularse con la tarea gubernamental para promover los derechos de las mujeres. Los esfuerzos desplegados a nivel regional en este sentido pueden verse en la labor de las Comisiones Económica y Social de la ONU para América Latina y

África. La Comisión Económica para África por ejemplo ha desarrollado Índices de Género que miden las desigualdades de género e identifican las diferencias que requieren inversiones públicas adicionales.²⁰ Estos esfuerzos podrían seguir desarrollándose para integrarlos a las medidas de evaluación de país que determinan si los países están preparados para nuevas relaciones de ayuda. De este modo, los compromisos para basarse y seguir avanzando en el logro de la igualdad de género pueden ser uno de los elementos que determinen la clasificación de los países y los flujos de ayuda.

La conexión entre *políticas, compromisos de gasto y la implementación real* también resultará fortalecida con la incorporación de incentivos y mediciones de desempeño sensibles al género en el sector público y además, en algunos casos, mediante un mayor equilibrio de género entre el personal dedicado a la prestación de servicios. Si bien hasta el momento la experiencia es limitada en cuanto a la reforma del sector público con sensibilidad de género, existen lecciones de las que es posible aprender de innovaciones específicas en algunos sectores, como es el caso del programa de salud pública en el noreste de Brasil. En este caso se contrató un nuevo grupo directivo integrado por mujeres del personal de primera línea, a quienes se les incentivó para que tuvieran una mayor sensibilidad a las necesidades de las mujeres y los niños, lo que resultó en una drástica disminución del índice de mortalidad infantil.²¹ Otros enfoques para desarrollar las habilidades de las instituciones del sector público orientadas a alcanzar las metas nacionales de igualdad de género pueden incluir la integración de las metas de igualdad de género en los memorandos de entendimiento para la cooperación por sector y Códigos de Conducta.²²

La integración del género en los *sistemas de rendición de cuentas* requiere la promoción de la justicia de género mediante reformas jurídicas, abordando las formas de corrupción que perjudican a las mujeres, y desde luego, la construcción de capacidades en la sociedad civil. Quienes promueven la igualdad de género han abordado las fallas específicas de género en los sistemas de rendición de cuentas durante años, logrando quizás los avances más significativos en materia de reforma jurídica.

Una agenda progresista

El debate sobre la manera en que la agenda para la eficacia de la ayuda al desarrollo puede ser aprovechada para acelerar la implementación de los compromisos con la igualdad de género recién comienza. Acercar a las mujeres de todos los ámbitos (de las capitales y las comunidades, desde ministerios públicos a grupos de la sociedad civil) a la discusión resulta fundamental para garantizar la meta de plena apropiación y alineación nacionales con prioridades nacionales ampliamente compartidas. Durante la reunión entre UNIFEM y la UE se identificó un número de prioridades iniciales.

Algunas de las medidas inmediatas incluyen:

El fortalecimiento de las capacidades nacionales

Las iniciativas de construcción de capacidades deben abordar las deficiencias en las capacidades relativas a la igualdad de género (tanto la capacidad de los grupos que trabajan para la promoción de la igualdad de género con el fin de dar voz a las prioridades de las mujeres de forma eficaz en la toma de decisiones públicas, como la capacidad de las instituciones públicas para responder apropiadamente a las necesidades de las mujeres). Las oficinas nacionales de la mujer, junto con las asociaciones de la sociedad civil que promueven la igualdad de género capacitan en el análisis macroeconómico y la promoción eficaz. Las instituciones del sector público requieren de una capacitación que vaya mucho más allá del entrenamiento ad hoc en género. Los sistemas de incentivos, las mediciones de desempeño y los sistemas internos de rendición de cuentas necesitan ser revisados para garantizar que apoyen la sensibilidad hacia las necesidades de las mujeres y debe demostrarse al personal la importancia de la igualdad de género para la obtención de mejores resultados.

Datos desagregados por sexo y disseminación con destinatarios específicos

El análisis de género de calidad y la construcción eficaz de capacidades con sensibilidad de género requieren de datos mejorados sobre las diferencias de género en la situación social, económica y política. Las nuevas formas de ayuda al desarrollo ofrecen a los donantes y los gobiernos una oportunidad para invertir seriamente en medidas orientadas a mejorar la capacidad de los sistemas nacionales de recolección de datos para recabar y disseminar datos desagregados por sexo. Las organizaciones de la sociedad civil pueden complementar esta labor al ofrecer información comparativa o incluso opuesta sobre temas específicos y pueden resultar particularmente útiles para darle cuerpo a los datos cuantitativos agregándole material de tipo cualitativo. Los

datos deben disseminarse de tal forma que sean accesibles para las partes interesadas, incluyendo aquellas con limitados niveles de alfabetización y deben estar disponibles en los foros donde múltiples actores interesados debaten opciones de políticas, como las establecidas por los enfoques por sector, los procesos de estrategias de reducción de la pobreza y los foros de gobiernos locales.

Indicadores de desempeño sensibles al género

La ausencia de indicadores sensibles al género para medir la eficacia de la ayuda al desarrollo plantea un interrogante: ¿estamos midiendo el progreso hacia el cumplimiento de las prioridades de desarrollo o estamos simplemente midiendo los procesos de gestión, la regularidad de los flujos de ayuda y el desempeño económico? No es tan tarde para garantizar la inclusión de indicadores de desempeño de la ayuda que midan específicamente los cambios en la igualdad de género; esto resulta fundamental debido simplemente al hecho de aquello que se mide tiende a ser realizado. Dichos indicadores pueden añadirse a las matrices de políticas nacionales y al Informe Anual de Progreso de los DELP. En el plano de las formas de ayuda inicial, la oportunidad más prometedora para un indicador de esta índole actualmente se encuentra bajo el principio de armonización de los donantes, donde se ha acordado que los esfuerzos de armonización son necesarios en temas transversales tales como la igualdad de género.

Apoyo a la función fiscalizadora de la sociedad civil

El apoyo presupuestario directo necesita ser complementado con financiamiento independiente para la sociedad civil con el fin de garantizar su continuo rol y relativa autonomía en la fiscalización de la política pública, la promoción de la rendición de cuentas y la promoción de la justicia y la inclusión social. Actualmente, algunos acuerdos de canastas de fondos de hecho proporcionan mecanismos de

financiamiento para grupos de la sociedad civil (por ejemplo, en Kenia, una canasta de fondos para 'género y gobernabilidad' canaliza fondos a grupos de la sociedad civil). No obstante, algunos observadores sienten que esto limita a los receptores de dichos fondos a un rol de prestadores de servicios, y además excluye a las organizaciones más pequeñas y más nuevas.²³ De este modo no existen sustitutos para que la sociedad civil acceda de forma independiente al financiamiento externo si debe sostener y desarrollar su función de supervisión y control del estado. También se necesita de innovaciones institucionales que permitan a los grupos de la sociedad civil ejercer un control más eficaz de las acciones del gobierno. Esto incluiría medidas encaminadas a facilitar el acceso de los grupos de la sociedad civil a sistemas formales de rendición de cuentas que normalmente les resultan inaccesibles. Medidas tales como audiencias públicas locales sobre gasto para desarrollo, litigios de interés público y participación en las investigaciones parlamentarias o el derecho a ofrecer información y prestar testimonio, pueden incrementar considerablemente el aporte de la sociedad civil a garantizar la rendición de cuentas por parte de las autoridades públicas.²⁴

Clarificación de la responsabilidad de donantes y gobiernos por la promoción de los derechos de las mujeres

Los donantes y los gobiernos han contraído compromisos internos, regionales e internacionales para la promoción de los derechos de las mujeres. Los sistemas de rendición de cuentas tienen que perfeccionarse para fiscalizar su desempeño respecto de la promoción de los derechos de las mujeres, a la vez que debe incluirse un conjunto más amplio de actores — es decir, más allá de los sistemas internos de rendición de cuentas — en el examen exhaustivo de las decisiones relativas a las políticas y el gasto. Si la voz política de las mujeres no es fuerte en el ámbito interno, los mecanismos regionales e internacionales deben invertir en la capacidad e incidencia política de los grupos nacionales abocados a la promoción de la igualdad de género y, mientras tanto, promover la rendición de cuentas. Los sistemas nacionales de rendición de cuentas deben ser apoyados para desarrollar las capacidades para fiscalizar la igualdad de género en las acciones del gobierno mediante la revisión de los mandatos, incentivos, sistemas de información y de operaciones y la accesibilidad de los ciudadanos comunes a las instituciones de contraloría.

Notas

¹ Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo

<http://www1.worldbank.org/harmonization/Paris/ParisDeclarationSpanish.pdf>. Declaración de Roma sobre la Armonización <http://www.aidharmonization.org/ah-overview/secondary-pages/why-RomeDeclaration>

² La reunión: '*Owning Development: Promoting Gender Equality in New Aid Modalities and Partnerships*', convocó a representantes de gobierno de países desarrollados y en vías de desarrollo incluyendo Ministros de Planificación, Igualdad de Género, y Economía, organizaciones de mujeres, organizaciones regionales y organismos donantes bilaterales y multilaterales (incluidas la OCDE, la UE y organismos de la ONU). Ver más información sobre la consulta y otros recursos en

http://www.unifem.org/news_events/event_detail.php?EventID=31

³ Los acuerdos de Monterrey sobre financiamiento para el desarrollo fueron alcanzados en marzo de 2002. Los acuerdos buscan enfrentar los desafíos que supone el financiamiento para el desarrollo requerido para lograr los objetivos de desarrollo internacionalmente acordados (es decir, los Objetivos de Desarrollo de las Naciones Unidas para el Milenio). Ver más información sobre los acuerdos de

Monterrey en:

http://www.un.org/esa/sustdev/documents/Monterrey_Consensus.htm.

⁴ Painter, G, 2004, 'Gender, the Millennium Development Goals and Human Rights in the context of the 2005 Review Process', Informe preliminar para la Red GAD encomendado por el DFID.

⁵ Existe una considerable cantidad de material bibliográfico al respecto; ver por ejemplo: Caroline Moser, 1989, 'Gender Planning in the Third World', *World Development* vol. 17, no. 11; Shirin M. Rai (ed), 2003, *Mainstreaming Gender, Democratizing the State? Institutional Mechanisms for the Advancement of Women*, Manchester: Manchester University Press; Kathleen Staudt (ed.), 1997, *Women, International Development, and Politics: The Bureaucratic Mire*, Filadelfia: Temple University Press, 2ª Edición.

⁶ Mpagi, Sanyu Jane, 2005, 'The National Development Policy Process -- Opportunities for Engagement: A Case of Uganda', documento preparado para la consulta entre UNIFEM y la CE consultation: *Owning Development: Promoting Gender Equality in New Aid Modalities and Partnerships*, 9-11 de noviembre, Bruselas, Bélgica; Van Diesen, A. y J. Yates, 2005, 'Gender Mainstreaming in the Context of Poverty Reduction Strategies and Budget Support — the case of Uganda', mimeo.

⁷ Grupo de Trabajo sobre Igualdad de Género del CAD,

2001, Report on the consultation workshop on gender equality in sector-wide approaches [Informe del taller de consulta sobre igualdad de género en los enfoques por sector], La Haya, 22-23 de febrero de 2001:

http://www.minbuza.nl/default.asp?CMS_TCP=tcpPrintMinBuza2&CMS_ITEM=MBZ424146&CMS_PBG=48D3D7BF69B44A1BA72EDB74C62A4450X1X32401X31;

Grupo de Trabajo sobre Igualdad de Género del CAD, CAD/OCDE, 2002, Gender Equality in Sector Wide Approaches: A Reference Guide [Igualdad de género en los enfoques por sector: Una guía de referencia], París: OCDE, <http://www.oecd.org/dataoecd/24/17/1956174.pdf>.

⁸ Waterhouse, Rachel, y Charlie Sever, 2005, 'Gender Mainstreaming in Development Cooperation Ireland: Country Strategy Papers', mimeo y:

<http://www.dci.gov.ie/uploads/gender%20mainstreaming%20in%20csp.doc>; página 10.

⁹ UNRISD, 2005, *Policy Report on Gender and Development: 10 Years after Beijing*, Capítulo 13: [http://www.unrisd.org/unrisd/website/document.nsf/\(httpAuxPages\)/E0CCDA6F0D9651CFC1256FB1004AA6E8?OpenDocument&panel=additional](http://www.unrisd.org/unrisd/website/document.nsf/(httpAuxPages)/E0CCDA6F0D9651CFC1256FB1004AA6E8?OpenDocument&panel=additional)

¹⁰ Por ejemplo: Mikkelsen et al., 2002, 'Mainstreaming Gender Equality: Sida's support for the promotion of gender equality in partner countries', Sida Evaluation Report 02/01; Watkins, Francis, 2004: 'Evaluation of DFID Development Assistance: Gender Equality and Women's Empowerment: DFID's Experience of Gender Mainstreaming 1995 to 2004', DFID, Londres, Oficina de Evaluación del PNUD (2006), Evaluación sobre la Transversalización del Género en el PNUD, Nueva York.

¹¹ Europe External Policy Advisors, 2005, *Accountability Upside Down: Gender equality in a partnership for poverty eradication*, Bélgica.

¹² Secretaría del CAD-OCDE, 2005, 'Baselines and suggested targets for the 12 Indicators of Progress — Paris Declaration on Aid Effectiveness, París, (DAC/CHAIR (2005) 12/REV1):

<http://www.oecd.org/dataoecd/45/46/35230756.pdf>

¹³ UNRISD, Op. cit.; Goetz, A.M. y R. Jenkins, 2005, *Reinventing Accountability — Making Democracy Work for the Poor*, Palgrave, Londres, Capítulo 7.

¹⁴ Waterhouse y Sever, Op.cit.:8.

¹⁵ Rusimbi, M. y Mzinga, J., 2003, 'Influencing

Macroeconomic Processes in Tanzania', Gender and Development, *In Brief* 12, marzo de 2003,

<http://www.bridge.ids.ac.uk/dgb12.html>

¹⁶ Rai, Shirin (ed.), 2002, *Advocacy Administration for Gender Equity*, Nueva York: UN Publishers.

¹⁷ Sobre Marruecos ver http://www.finances.gov.ma/actualite/pdf/comminique_unifem_fr.pdf Consultar información sobre las IPG nacionales en www.gender-budgets.org

¹⁸ Driscoll K. y Booth D., "Progress reviews and performance assessment in poverty-reduction strategies and Budget Support: A survey of current thinking and practice, ODI, Reino Unido, mayo de 2005

http://www.odi.org.uk/publications/reports/JICA_report_web.pdf

¹⁹ En Route To Equality: A Gender Review of National MDG Reports, agosto de 2005 <http://www.undp.org/gender/docs/en-route-to-equality.pdf>

²⁰ The African Gender and Development Index (AGDI), Octubre de 2004

http://www.uneca.org/fr/acgd/en/1024x768/en_home/en_new/Leaflet%20AGDI.doc

²¹ Tendler, J., y S. Freedheim, 1994, "Trust in a rent-seeking society: health and government transformed in north-eastern Brazil", *World Development* 22 (12).

²² Waterhouse y Sever, Op. cit.10.

²³ Presentación de UNIFEM Nairobi en la conferencia de UNIFEM y la CE en Bruselas 'Owning Development: Promoting Gender Equality in New Aid Modalities and Partnerships': http://www.unifem.org/news_events/event_detail.php?EventID=31.

²⁴ En numerosos contextos los grupos de la sociedad civil carecen ya sea de la capacidad o de la sensación de de derecho a exigir este rol activo para garantizar la rendición de cuentas por parte de las autoridades públicas. Es posible que se requiera de inversión para la construcción de estas capacidades y derechos (ejemplo de ello es la labor de UNIFEM/PNUD en países seleccionados de la CEI y otros estados de Europa Oriental en transición para construir las capacidades de los grupos de mujeres para que puedan exigir una mejor aplicación de las leyes nacionales de igualdad de género).



United Nations Development
Fund for Women
304 East 45th Street
15th Floor
New York, NY 10017
Tel: +1.212.906.6400
Fax: +1.212.906.6705
www.unifem.org

Contactos: Nisreen Alami, nisreen.alami@unifem.org
o Anne-Marie Goetz, anne-marie.goetz@unifem.org