



Junta Ejecutiva de la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres

Período de sesiones anual de 2014

Junio de 2014

Tema del programa provisional

Evaluación

Evaluación Conjunta de Programas Conjuntos sobre la Igualdad de Género en el Sistema de las Naciones Unidas

Resumen

En 2012 y 2013, la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU Mujeres), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y el Fondo para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (F-ODM), en asociación con los Gobiernos de Noruega y España, llevaron a cabo una evaluación conjunta institucional de programas conjuntos sobre la igualdad de género en el sistema de las Naciones Unidas. La evaluación tiene como objetivo facilitar información de evaluación para prestar apoyo a futuras políticas y material de orientación sobre su diseño, implementación, seguimiento y evaluación para lograr que el sistema de las Naciones Unidas contribuya de forma más

coordinada y eficaz a promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres a nivel de país.

El alcance de esta evaluación abarcó programas conjuntos de género a escala nacional, implementados después de 2006 en diversos temas relacionados con el género. La evaluación formula cuatro recomendaciones generales para mejorar la próxima generación de programas conjuntos de género, destinadas a entidades de las Naciones Unidas, gobiernos anfitriones, ciudadanas y ciudadanos, donantes y el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUM).

Está previsto que el principal grupo de usuarios de los resultados de la evaluación comprenda las entidades de las Naciones Unidas implicadas en programas conjuntos de género, el GNUM, donantes y países socios, la sociedad civil, en especial grupos que defienden la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, y redes de mujeres.

Evaluación Conjunta de Programas Conjuntos sobre la Igualdad de Género en el Sistema de las Naciones Unidas

Introducción

1. En 2012, siete socios —la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU Mujeres), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y el Fondo para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (F-ODM), en asociación con los Gobiernos de Noruega y España— se unieron para encargarse de la *Evaluación Conjunta de Programas Conjuntos sobre la Igualdad de Género en el Sistema de las Naciones Unidas*. Se trata de la primera evaluación institucional de las Naciones Unidas de esta magnitud sobre la igualdad de género y se implementó desde mayo de 2012 hasta noviembre de 2013. Está previsto que el principal grupo de usuarios comprenda: las entidades de las Naciones Unidas implicadas en programas conjuntos de género; el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUMD); donantes y países socios; la sociedad civil, en especial grupos que defienden la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres; y redes relacionadas con el género.

Contexto

2. A pesar del importante progreso logrado en lo referente a desarrollo humano, las desigualdades, incluidas las relacionadas con cuestiones de género, se están reduciendo de forma desigual. Las mujeres continúan enfrentándose a la discriminación en los ámbitos de la salud, la educación, la participación política y el mercado laboral. En

consecuencia, la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres¹ sigue siendo una de las prioridades de la agenda mundial para el desarrollo. A la Política sobre Igualdad de Género y Empoderamiento de las Mujeres para todo el Sistema de las Naciones Unidas (2006) le siguió la creación de ONU Mujeres en 2010, cuyo mandato es velar por la coherencia y coordinar los esfuerzos del sistema de las Naciones Unidas en pro de la igualdad de género, además de llevar a cabo su propio trabajo normativo y operacional. La resolución A/RES/67/226 (2012) de la Asamblea General por la que se instaba a fortalecer las actividades sensibles al género a nivel de país, un Plan de Acción para todo el sistema con el fin de aumentar la rendición de cuentas de la igualdad de género y una nueva estructura regional para ONU Mujeres, constituyen hitos que impulsan la “agenda del género” a nivel nacional, regional y en todo el sistema.

Coherencia de las Naciones Unidas y programas conjuntos

3. El sistema de las Naciones Unidas también está experimentando reformas en pro de la coherencia, haciendo hincapié en la programación conjunta a escala nacional. Asimismo, la resolución A/RES/67/226 (2012) de la Asamblea General alentaba al sistema de las Naciones Unidas a fortalecer sus procesos de programación conjunta, cuando fuese apropiado. En el seno de la programación conjunta radica la modalidad de cooperación para el desarrollo de los programas conjuntos, con la cual están comprometidos los Estados Miembros de las Naciones Unidas. Los programas conjuntos se definen como “un grupo de actividades contenidas dentro de un plan de trabajo y presupuesto común, que involucra a dos o más organizaciones [de las Naciones Unidas] y socios nacionales o subnacionales y [el plan de trabajo y el presupuesto] serán parte de un

¹ Para abreviar, el término “igualdad de género” utilizado en la evaluación se aplica para reflejar el concepto de desarrollo de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres.

documento del programa conjunto”.² La premisa general de los programas conjuntos es que trabajando colectivamente se pueden movilizar los puntos fuertes combinados de las distintas entidades para generar mejores eficiencias y sinergias, destinadas a lograr una mayor eficacia y potenciar los resultados para el desarrollo.

² Existe una definición completa en la *Nota de Orientación sobre la Programación Conjunta* (GNUD, 2003).

Programas conjuntos de género

4. La definición de programa conjunto de género que se aplicó a esta evaluación es la de “un programa conjunto que tiene por objetivo expreso el empoderamiento de las mujeres y/o promover la igualdad de género”. Los programas conjuntos de género surgieron de la convergencia de diversas decisiones: el proceso de reforma de todo el sistema de las Naciones Unidas, incluida la programación conjunta; las reformas de 2005 sobre la eficacia de la ayuda y el desarrollo; y, las iniciativas para intensificar las medidas y hacer mayor hincapié sobre la cuestión de la igualdad de género. Su número e importancia han ido creciendo, sobre todo desde 2006. El lanzamiento, en 2007, del Fondo para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (F-ODM), cuya primera ventana temática trataba sobre género, y la creación de ONU Mujeres, en 2010, supusieron un nuevo estímulo.

Objetivos y alcance de la evaluación

5. La evaluación ha analizado la primera generación de programas conjuntos de género para contribuir a su uso y orientación estratégica, y ofrecer asesoramiento en el futuro. Los objetivos que persigue son informar a las entidades de las Naciones Unidas y sus socios acerca de:

- La contribución general de los programas conjuntos de género a los resultados, previstos e imprevistos, de desarrollo nacional en materia de igualdad de género, y la eficacia en la consecución de estos objetivos;
- La medida en que los objetivos y los resultados de los programas conjuntos de género son relevantes para los objetivos y las políticas de desarrollo de las Naciones Unidas y los países;

- La sostenibilidad general de los resultados de los programas conjuntos de género, en particular, del nivel de apropiación nacional, desarrollo de capacidades nacionales y alianzas entre el sistema de las Naciones Unidas y los socios nacionales;
 - La medida en que los programas conjuntos de género han creado sinergias entre las entidades de las Naciones Unidas y los socios del ámbito nacional; y,
 - El nivel general de integración de enfoques basados en los derechos humanos.
6. La unidad de análisis de esta evaluación se refiere a programas conjuntos de género diseñados e implementados después de 2006 dentro del sistema de las Naciones Unidas, que se llevaron a cabo a nivel de país, en una serie de áreas temáticas, con presupuestos superiores a 100.000 dólares de los Estados Unidos.

Estructura de gobernanza

7. Concebir esta evaluación como una iniciativa conjunta presentó como valor añadido el aumento de la eficacia así como del posible impacto y utilización de sus resultados. Para garantizar su eficacia, se creó una estructura de gobernanza claramente definida. Un Grupo de Gestión de la Evaluación, integrado por representantes de las Oficinas de Evaluación centrales de las entidades participantes en esta evaluación y dirigido por ONU Mujeres, gestionó conjuntamente la evaluación y actuó como principal órgano decisorio de la misma. Asimismo, se constituyó un Comité Directivo de Evaluación, formado por altos directivos de las organizaciones participantes en esta evaluación, a fin de ofrecer el más alto apoyo político e institucional para la evaluación y garantizar la utilización de las conclusiones y recomendaciones formuladas a través de una respuesta de gestión. Se conformó también un Grupo de Referencia cuya composición

incluía expertos técnicos en igualdad de género, programas conjuntos y coordinación de las Naciones Unidas procedentes de las entidades participantes en esta evaluación cuya y que tenía por objetivo proporcionar información técnica. Por último, los Grupos de Referencia nacionales integrados por personal de las Naciones Unidas, representantes del gobierno y la sociedad civil que participaron en los cinco estudios de caso formularon observaciones sobre los informes de dichos estudios.

Metodología

8. Se empleó un enfoque con perspectiva de género centrado en la utilización y basado en la teoría y en los derechos humanos y se utilizaron criterios de evaluación de relevancia, eficiencia, eficacia y sostenibilidad. Además, se aplicaron los criterios de “participación e inclusión”, sobre la base de las directrices proporcionadas por el Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (UNEG) respecto a estos criterios.

9. Las fases, los métodos y las fuentes de información de la evaluación implicaron lo siguiente:

- Una importante fase inicial con más de 90 entrevistas a una amplia variedad de partes interesadas que habían participado en los programas conjuntos de género, en los países y la sede, entre ellos, representantes del gobierno, la sociedad civil (incluidos grupos de mujeres) y los organismos donantes;
- Una fase de estudio documental detallado y pormenorizado que incluyó una muestra muy representativa de 24 programas conjuntos de género, seleccionados de un conjunto de 113 programas conjuntos de género activos entre 2001 y 2010 e identificados mediante una labor de inventario exhaustiva. La selección, entre los 80 programas conjuntos de género elegibles para el examen, se basó en criterios de muestreo identificados para garantizar la representatividad del área temática y geográfica, los factores contextuales, el tipo de programa y la entidad de las Naciones Unidas que lideró cada programa;
- Una fase de estudio sobre el terreno, que incluyó un análisis en profundidad de cinco programas conjuntos de género: Albania, Kenya, Liberia, Nicaragua y el Estado de Palestina. Estos fueron seleccionados por su combinación de

representatividad y diversidad de contexto, alcance, ámbito temático y estado de la reforma del sistema de las Naciones Unidas en el país. Asimismo, se realizó un análisis exhaustivo y entrevistas con socios sobre programas conjuntos de género en Nepal, a fin de mejorar la representatividad regional; y,

- Una fase de síntesis con una nueva serie de entrevistas a socios donantes y un examen más riguroso de la documentación que incluyó programas de género de un solo organismo, evaluaciones temáticas, metaevaluaciones y evaluaciones nacionales de programas realizadas por entidades de las Naciones Unidas, los documentos del F-ODM y del sistema de las Naciones Unidas.

10. La evaluación se enfrentó a dos limitaciones principales. En primer lugar, la información obtenida de los resultados fue muy escasa. Muchos programas carecían de datos sobre el nivel de impacto que estos habían tenido y fueron pocas las evaluaciones rigurosas disponibles. A pesar de ello, se presentó una imagen razonable de cada programa conjunto de género estudiado a partir de la documentación y las entrevistas, que permitieron el análisis. En segundo lugar, el análisis comparativo y completo de otros tipos de programas conjuntos y programas de género de un solo organismo se ha visto limitado por la diversidad de plazos, sectores, actividades, áreas de atención y alianzas, así como por la escasez de datos rigurosos de evaluación.

Resultados

Relevancia

11. Todos los programas conjuntos de género analizados son relevantes en la medida en que están conceptualmente adaptados a los marcos normativos sobre igualdad de género, cuyos compromisos tienen por objeto satisfacer (citando expresamente la

Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer [CEDAW], la Plataforma de Acción de Beijing y la resolución 1325 de las Naciones Unidas), reconocer y destacar amplias necesidades nacionales en materia de género, tal y como se desprende de las estadísticas nacionales.

12. Sin embargo, la armonización con prioridades nacionales en materia de género resultó más difícil y se vio afectada por la escasez de consultas con movimientos de mujeres y/o, directamente, con titulares de derechos. Esto se debió con frecuencia a las limitaciones de tiempo —un problema que comparten los programas conjuntos en otras áreas temáticas— que han contribuido a que más de la mitad de los programas carezca de una clara selección de prioridades nacionales en materia de género, en particular, las identificadas por representantes de las mujeres. Esto compromete la capacidad de los socios de programas conjuntos de género de tomar decisiones estratégicas informadas dentro del extenso conjunto de necesidades de género de muchos países y dificulta una apropiación de base amplia.

13. En lo relativo a programas conjuntos de género, la armonización con el contexto operacional tiene más dimensiones (en calidad de nuevas modalidades en sus respectivos contextos) que enfatizan la importancia de contar con una base analítica sólida para el diseño. Sin embargo, debido a la falta de experiencia previa en la modalidad, a menudo se pasaron por alto algunos elementos analíticos importantes para el diseño de programas conjuntos de género, por ejemplo:

- El análisis de la adecuación y madurez del contexto operacional, que ha llevado a formular muchas hipótesis sobre la forma en que trabajan las Naciones Unidas y los socios nacionales;

- El análisis de la capacidad del entorno normativo/institucional en lo tocante a los programas conjuntos de género, incluidas las necesidades de fomento de la capacidad de las Naciones Unidas y los socios nacionales y su capacidad para trabajar de forma conjunta en cuestiones de género;
- El análisis político y de economía política, a pesar de los efectos potencialmente importantes de las tendencias y actuaciones políticas sobre la implementación de los programas, entre ellas, las relaciones de poder, los intereses y los incentivos o las oposiciones subyacentes a las cuestiones de género; y
- El análisis de riesgos, que se limitó a los riesgos tácticos y operacionales, en lugar de analizar los riesgos estratégicos, políticos y de gobernanza, como la capacidad de los socios nacionales para implementar actividades.

14. En consecuencia, los programas conjuntos de género se diseñaron sobre unos supuestos no identificados, relativos a la capacidad de la estructura operativa y los socios nacionales y a la capacidad del propio sistema de las Naciones Unidas para integrar y facilitar la gestión de una modalidad de programación conjunta de género. Existen casos excepcionales³ en los que se adaptó un enfoque gradual con el fin de fomentar el entendimiento, la capacidad y la aceptación de la modalidad de programación conjunta de género, pero se subestimaron el tiempo y el esfuerzo necesarios para lograrlo.

15. Por otra parte, los programas conjuntos de género se diseñaron con importantes limitaciones en cuanto a tiempo y recursos, si bien su objetivo era erradicar las desigualdades de género sistémicas y hondamente arraigadas que persisten en diversos ámbitos. La mayoría se distinguía por la diversidad y la magnitud de sus aspiraciones y otras características comunes, como marcos de resultados exhaustivos con resultados

³ Por ejemplo, los programas conjuntos de género en Kenya y Albania.

numerosos y complejos y poca relación manifiesta entre las actividades y/o los métodos para alcanzar los resultados. Es más, los recursos y los plazos para la implementación fueron, a menudo, poco realistas. Pese a que estos problemas no son exclusivos de los programas conjuntos de género, han repercutido considerablemente en la producción de resultados.

16. Por último, si bien el tema central de muchos programas conjuntos de género implica abordar los derechos de las mujeres, la aplicación sustantiva del enfoque basado en los derechos humanos es un aspecto que debe consolidarse en este tipo de programas. El principio de inclusión, en particular, garantiza la consolidación a través de nuevas consultas, la correcta identificación de grupos concretos de titulares de derechos y el desglose, en las categorías de titulares de derechos, de los grupos vulnerables y desfavorecidos. El principal motivo citado con mayor frecuencia para explicar las dificultades de aplicar un enfoque de derechos humanos a los programas conjuntos de género es la falta de conocimientos y competencias en el seno de las entidades de las Naciones Unidas y sus socios para poner en práctica dicho enfoque. En el caso de los programas conjuntos de género que lograron aprovechar otros recursos, la aplicación de un enfoque basado en los derechos humanos ha sido más completa y constante.

Apropiación

17. Como principio de la eficacia del desarrollo, la apropiación debe contar con una base amplia y, sobre todo, implica una dinámica interna que surge de los alicientes e incentivos políticos internos ligados a las características locales de economía política. La apropiación de la agenda en materia de género no es algo como la programación conjunta de género, pueda ser estimulado artificialmente por factores externos, aunque puede

promoverse con la adopción de estrategias adecuadas. Todos los países que incorporan programas conjuntos de género tienen razones de peso que justifican la apropiación en su ratificación de los marcos normativos de la CEDAW y la Plataforma de Acción de Beijing.

18. No obstante, la apropiación es especialmente complicada cuando hablamos de género, una cuestión transversal del desarrollo muy arraigada en las normas y dinámicas socioculturales, que no siempre constituye uno de los pilares de la estructura de gobernanza, y en la que los sistemas y el mecanismo nacionales para el género pueden verse limitados en cuanto a capacidad.

19. Los programas conjuntos de género han reconocido claramente la importancia que reviste la apropiación y han empleado estrategias para abordar sus distintas dimensiones, por ejemplo:

- Integrar los programas conjuntos de género en las estrategias y los planes nacionales. Este ha sido el caso de todos los programas conjuntos de género; de hecho, más de la mitad estaban orientados a apoyar directamente su implementación. De esa forma, quedó garantizado que las Naciones Unidas apoyaban la apropiación de la agenda de políticas al mismo tiempo que legitimaban el género como una cuestión de desarrollo de propio derecho;
- Apoyar el mecanismo institucional para el género. Este ha sido uno de los principales objetivos de al menos 16 (de los 24) programas conjuntos de género, así como algunas funciones de coordinación que son competencia del gobierno; y,
- Financiar las cuestiones de género. Esta fue la estrategia aplicada como objetivo del diseño del programa y como indicador del compromiso nacional en materia de

género. La asignación de recursos económicos nacionales se incrementó en un tercio de los programas conjuntos de género.

20. Entre el resto de estrategias empleadas figuraban: promover las cuestiones de género en la agenda política y de políticas, apoyar los marcos de rendición de cuentas en materia de género, emprender iniciativas para consolidar la demanda de reformas sensibles al género e incluir a los socios nacionales en las estructuras de gobierno.

21. Los programas conjuntos de género se llevaron a cabo en colaboración con actores nacionales a fin de estimular la apropiación. Los gobiernos suelen ser el socio principal del programa y la labor suele centrarse en un socio ministerial básico (habitualmente, el Ministerio de Asuntos de Género). Pese a que muchos ampliaron la participación a otros ministerios, hay indicios de que se perdieron oportunidades para fomentar una participación más amplia de todo el gobierno. La participación de grupos de la sociedad civil, en particular de organizaciones de mujeres, ha sido menos constante y más escasa, tanto en la fase de diseño como en la de implementación. Su escasa representación en la gestión de programas y estructuras de gobernanza es señal de que se los considera como socios para la implementación, en lugar de socios estratégicos. Sin embargo, otro factor que se tiene en cuenta en algunos casos es su escasa capacidad o situación incipiente.

22. Mejorar la capacidad, la experiencia y el conocimiento en materia de género es fundamental para impulsar la apropiación. Todos los diseños examinados contienen estrategias para el desarrollo de capacidades. La mejora de capacidades de instituciones y alianzas, en particular, es un aspecto esencial de la apropiación y es especialmente importante para las cuestiones de género, dada su naturaleza transversal y los recursos, a menudo insuficientes, de los mecanismos nacionales. Sin embargo, se han desaprovechado las oportunidades que brindan los programas conjuntos de género de

desarrollo general de las capacidades nacionales e institucionales, ya que las iniciativas se han centrado principalmente en el plano individual y se han situado del lado de los garantes de derechos. Las iniciativas que implicaron a socios de la sociedad civil se centraron principalmente en desarrollar las capacidades de estos para desarrollar componentes del programa en calidad de socios para la implementación. No obstante, en los distintos enfoques existe una tendencia positiva que apunta a una mayor inclusión del desarrollo de capacidades de los socios nacionales.

Coherencia, sinergias y eficacia

23. Los programas conjuntos de género se llevan a cabo en marcos nacionales más amplios de acuerdos de cooperación para el desarrollo. Para evaluar su coherencia externa, es necesario situar y comprender los programas en relación con otras iniciativas de promoción de la igualdad de género emprendidas en un país determinado. De hecho, en varios países se implementaron varios programas conjuntos de género de forma simultánea.

24. Ahí donde la armonización de la estructura del sistema de las Naciones Unidas está más avanzada (como es el caso de los países piloto de la iniciativa Unidos en la Acción), los programas conjuntos de género se han beneficiado de incentivos, marcos y directrices para ser incluidos en los esfuerzos de desarrollo más generales de las Naciones Unidas en relación con la igualdad de género en un país concreto. Sin embargo, cuando estos marcos de apoyo todavía no se han desarrollado y, en particular, cuando el análisis del contexto operacional en la fase de diseño omite a su vez otras iniciativas de género paralelas, los programas conjuntos de género pueden llegar a considerarse un “paquete” de diversas medidas de apoyo, sin más claridad sobre la forma de lograr colectivamente

los resultados en materia de igualdad de género. Otro factor que repercute en la coherencia externa son las dificultades adicionales planteadas por el tema de la igualdad de género en comparación con otras cuestiones de desarrollo, por ejemplo, el hecho de que la estructura nacional y el contexto operacional para el género estén a menudo fragmentados, con recursos insuficientes y sin un liderazgo firme.

25. Igualmente importante ha sido la cuestión de la coherencia interna, que se refiere a la medida en que las características internas de diseño e implementación de programas conjuntos de género reflejan un enfoque conjunto. La importancia de contar con una fase de diseño prolongada para mejorar la coherencia ha quedado demostrada en los pocos programas conjuntos de género que incluyeron esta característica. Como lección aprendida clave, se observa que los programas que pasaron a la segunda fase habían optado por ampliar la fase de diseño. Esta fase prolongada permitió adoptar un planteamiento común, intercambiar prioridades, enfoques y experiencias, y analizar las diferencias entre socios. En términos tangibles, este tipo de programas conjuntos de género reflejan diseños más rigurosos y coherentes; marcos programáticos unificados y una división más clara del trabajo; el uso de procesos de planificación anual y conjunta del trabajo; una distribución geográfica mejor coordinada; y, una aplicación colectiva de iniciativas específicas. Asimismo, los programas conjuntos de género que incluyeron la coherencia como un ámbito sometido a la rendición de cuentas (es decir, como área de resultado del diseño programático) también revelaron una mayor coordinación en la fase de implementación.

26. Sin embargo, la mayoría de programas conjuntos de género se caracterizaron por procesos de diseño comprimidos, mostrando señales posteriores de escasa madurez en términos de coherencia. La mayoría presentaban productos y (en ocasiones) áreas de resultado que no estaban plenamente unificados ni orientados a la consecución de los

resultados generales. Algunos incluían un cúmulo de actividades que no permitía ver resultados. En este ámbito, sería útil, recibir orientación adicional por parte de la sede.

27. Asimismo, resulta fundamental entender conceptualmente lo que implica la coherencia interna en los programas conjuntos de género. De lo contrario, los socios podrían no asimilar totalmente las implicaciones de la coordinación operacional ni los nuevos métodos de trabajo ideados para abordarlas. Se observó que todos los socios tenían una comprensión global limitada del concepto de coherencia interna y de los enfoques armonizados que entraña la modalidad de programación conjunta de género. Por ejemplo, entender bien las bases conceptuales de lo que implica y requiere la movilización conjunta de recursos habría contribuido a asegurar que se asignan responsabilidades y se establecen modalidades. Puesto que este no ha sido el caso, estos aspectos han resultado difíciles en la práctica.

28. Las entidades asociadas a las Naciones Unidas han expresado su compromiso con la coherencia en unos cuantos programas conjuntos de género, sobre todo en aquellos con diseños más avanzados, una estructura de apoyo externa y una importante función de coordinación, donde ha prevalecido el “espíritu de cooperación”. Esto ha tenido consecuencias significativas sobre la motivación del personal y la comunicación en torno a los programas conjuntos de género, al transmitir el principio de coherencia a los socios y potenciar el espíritu y la cultura de la coherencia en materia de igualdad de género en todas las entidades participantes de las Naciones Unidas. No obstante, las evaluaciones de las entidades de las Naciones Unidas examinadas (con excepción de algunas de ONU Mujeres) han revelado un escaso reconocimiento de la participación en programas conjuntos de género, y han hecho hincapié en la posibilidad de tener que promover una mayor coherencia programática en materia de igualdad de género en el seno de las entidades. Otros factores que influyen negativamente en el compromiso con la coherencia radican en

la competencia y la territorialidad constantes entre organismos, que suelen acentuarse con la visibilidad de los fondos recibidos por los donantes y los desacuerdos respecto de las funciones desempeñadas en el marco de los programa conjunto de género.

29. Los programas conjuntos de género, como nuevas modalidades que son, requieren, en cierta medida, fomentar capacidades en pro de la coherencia. Sin embargo, la ventaja comparativa de las entidades de las Naciones Unidas se utilizó generalmente para poner en práctica áreas de experiencia previas, en lugar de como reflexión estratégica para valorar la forma de maximizar mejores resultados. Los estudios de caso han producido resultados positivos cuando la entidad principal contaba con la capacidad y la experiencia para impulsar la coherencia interna o demostraba su compromiso con la coherencia gracias a su voluntad de invertir recursos en la coordinación y proporcionar liderazgo en este ámbito.

30. A través de los estudios de caso se comprobó que el tiempo de trabajo asignado al personal para los programas conjuntos de género no era realista, dados sus ambiciosos objetivos. La rotación de personal, las deficiencias en la atribución de funciones y la evidente falta de experiencia del personal asignado a los programas conjuntos de género por los gobiernos anfitriones dificultaron todavía más la coherencia.

31. En los casos en los que se disponía de conocimientos de alto nivel en materia de género para los programas conjuntos de género, fue necesario aclarar la forma de ponerlos en práctica. En particular, fue necesario aclarar el papel de ONU Mujeres a escala de país. Actualmente, ONU Mujeres tiene el mandato de coordinar las cuestiones de género en todo el sistema de las Naciones Unidas. Las diversas expectativas en cuanto al valor que puede aportar y la falta de una postura común del equipo de las Naciones Unidas en el país sobre su papel se han visto agravadas por la pluralidad persistente de habilidades, capacidades y experiencias que sigue exhibiendo la Entidad a nivel nacional. El Plan Estratégico 2014-2017 de ONU Mujeres reconoce la necesidad de lograr una calidad más uniforme respecto

al papel de coordinación de la organización a escala de país y existen casos claros de éxito. En Albania, por ejemplo, la función de coordinación desempeñada por ONU Mujeres para el programa conjunto de género se consideró fundamental para mejorar la coherencia y contribuir al logro de resultados. Sin embargo, la contribución técnica de ONU Mujeres a las actividades del programa dependió en gran medida del interés de participación de otras entidades de las Naciones Unidas. La participación de los Grupos temáticos sobre cuestiones de género en los programas conjuntos de género es un reflejo de su propia situación y madurez dentro de la reforma del sistema de las Naciones Unidas. En algunos programas, han desempeñado un papel importante de apoyo a la coherencia, sobre todo al prestar una función de rendición de cuentas. En otros, se convirtieron en meros receptores de información o se desvincularon del programa conjunto de género.

32. Se han encontrado cuatro obstáculos clave que impiden la coherencia en los programas conjuntos de género:

- Obstáculos sistémicos: si bien se avanza hacia la armonización de procedimientos en las Naciones Unidas,⁴ siguen existiendo brechas entre la coherencia conceptual y operacional. Al igual que en otras evaluaciones ampliamente documentadas,⁵ se ha observado que los obstáculos sistémicos de las Naciones Unidas a las operaciones armonizadas dificultan considerablemente la coherencia de los programas conjuntos de género. La aplicación de procedimientos individuales decretados por la sede, sobre todo en lo que respecta a las adquisiciones, ha reforzado los incentivos de los organismos concretos que se oponen al espíritu de acción y gestión conjunta de los programas conjuntos de género. Los mecanismos de financiación paralela o intermediada (aplicados en la mayoría de programas)

⁴ Véase, por ejemplo, la resolución A/RES/67/226 de la Asamblea General (enero de 2013).

⁵ Véase, por ejemplo, Downs (2013), *UNDG Joint Programme Mechanism Review*.

han sido complejos y costosos, lo que ha causado demoras y elevadas cargas administrativas para los socios;

- Magnitud de la inclusión y el alcance de la entidad: el número creciente de organizaciones participantes, socios de las Naciones Unidas y socios nacionales hace que resulte todavía más difícil velar por la coherencia. Se pierde mucho tiempo y energía en tratar de resolver las diferencias, tensiones y rivalidades durante la implementación. Asimismo, resulta difícil encontrar puntos de confluencia y adoptar decisiones comunes, lo que impide centrarse en los resultados. Estos motivos justificarían que el número óptimo de entidades de las Naciones Unidas dedicadas a programas conjuntos de género sea cuatro, según los comentarios formulados a este respecto por las partes interesadas;
- Organización de la gestión: la escasez de personal, la falta de definición de las relaciones jerárquicas y las ambigüedades en cuanto al papel de liderazgo de la entidad principal/coordinadora afectan a la coherencia y retrasan la adopción de decisiones; y
- Pocas estrategias compartidas para supervisar, presentar informes y obtener lecciones aprendidas: la priorización de resultados, indicadores y datos de referencia con los que medir la calidad y eficacia de la coordinación y la coherencia general ha sido limitada. El uso de estrategias integrales y conjuntas de medición y seguimiento no ha sido la norma. En lo que respecta a la priorización de la rendición de cuentas ascendente, los coordinadores centrales se dedican básicamente a recopilar y remitir informes de organismos individuales, cuando algunas entidades/personas se muestran reacias a presentar efectivamente más de un informe.

33. Finalmente, aunque no se consideran un obstáculo en sí, los retos relativos a programas conjuntos de género se intensifican en contextos de conflicto o reconstrucción. En estas situaciones, en que las mujeres y las niñas son más vulnerables y existen razones especialmente convincentes para trabajar por la igualdad de género, aumentan los obstáculos a la coherencia: las estructuras operacionales, la coherencia externa y la apropiación nacional suelen ser insuficientes; los riesgos asociados a la implementación y producción de resultados, elevados; y los problemas de capacidad, muy importantes.

34. Los programas conjuntos de género han contribuido a crear sinergias, en particular, a agilizar y reanudar el diálogo sobre igualdad de género, en todos los países analizados. Esto significa un importante valor añadido de la modalidad de programación conjunta de género. Asimismo, este tipo de programas también ha contribuido a mejorar las sinergias:

- entre las Naciones Unidas y sus socios para el desarrollo, en particular aquellos implicados en la programación, como los donantes;
- entre las Naciones Unidas y sus socios nacionales, con oportunidades mucho más desarrolladas con los gobiernos que con la sociedad civil o grupos de mujeres;
- entre los socios nacionales, con importantes avances en lo que respecta a la dotación de recursos de los ministerios de asuntos de género, lo que ha permitido aumentar su visibilidad, inspirar más confianza y peticiones de apoyo por parte de otros actores nacionales;
- entre las entidades de las Naciones Unidas en el país. Todos los programas conjuntos de género han dado lugar a relaciones patentemente más sólidas y un respeto mutuo más profundo, como demostraron las numerosas iniciativas, conversaciones y alianzas que surgieron indirectamente a raíz de ellos.

35. Mejorar la eficacia es el aspecto principal de la premisa básica de los programas conjuntos de género y un resultado intermedio clave para demostrar el valor añadido de esta modalidad. Sin embargo, al igual que ocurre con los resultados de otros programas conjuntos temáticos,⁶ la modalidad de programación conjunta de género no ha logrado mejorar en materia de eficacia sino que, en general, el volumen de cargas⁷:

- se ha reducido o se ha mantenido igual en el caso de los socios de gobierno, aunque el cambio positivo, cuando se logró, fue muy bien recibido;
- no ha variado para los socios de la sociedad civil, quienes en la mayoría de los casos continuaron con las operaciones bilaterales como socios para la implementación según las relaciones habituales y las normas administrativas de las Naciones Unidas;
- ha aumentado para las entidades de las Naciones Unidas, que han afrontado “costes de coordinación” no previstos.

No obstante, en comparación con los programas de género de un solo organismo, los “costes de coordinación” se consideran generalmente una inversión susceptible de producir futuros beneficios. Todos los interlocutores reconocieron que, aunque dista mucho de ser perfecta, esta modalidad tiene un gran potencial en términos de eficacia.

Rendición de cuentas

36. La rendición de cuentas mutua, con donantes y socios nacionales, es un punto fundamental de cualquier actividad de desarrollo y un aspecto clave del enfoque del desarrollo basado en los derechos humanos. Implica un compromiso recíproco en que se espera que los actores nacionales y socios para el desarrollo rinden cuentas unos a otros. Se impulsó la rendición de cuentas mutua al incluir a los actores nacionales en las

⁶ Véase, por ejemplo, las evaluaciones del F-ODM de programas conjuntos sobre Juventud, empleo y migración, Gobernanza económica democrática, y Cultura y desarrollo.

⁷ Estos resultados se reflejan en el estudio del F-ODM relativo a la Ventana Temática del Género (PNUD/F-ODM, 2012).

estructuras de presentación de informes y la incorporación de dependencias de coordinación en Ministerios de Asuntos de la Mujer, pero esas iniciativas han sido dispares y no han contado con una base amplia. Mientras tanto, los socios nacionales, que desempeñan un papel fundamental a la hora de afianzar la rendición de cuentas en prioridades nacionales y sistemas de resultados, no siempre han exigido una rendición de cuentas a los programas conjuntos de género o a las Naciones Unidas, debido al patente desequilibrio de poder que se inclina en favor de las Naciones Unidas.

37. La rendición de cuentas descendente, ante las mujeres y los hombres desfavorecidos, es un aspecto que se debe priorizar más en todos los programas conjuntos de género. A pesar de ser un aspecto clave del enfoque basado en los derechos humanos, raras veces se ha tenido en cuenta en el diseño, la implementación y la presentación de informes de los programas conjuntos de género. Esto parece deberse a la idea que se tiene del papel de los socios de la sociedad civil, que se consideran más socios para la implementación que socios estratégicos.

38. El principal centro de la rendición de cuentas para los programas conjuntos de género se acerca más a la sede y los donantes, en lugar de situarse en el seno de los equipos de las Naciones Unidas en el país. Al no existir ningún organismo que se haga responsable del programa en su totalidad, en particular dada la existencia de mecanismos de gestión de financiación paralela o intermediada, cada entidad es responsable de su parte, con arreglo a su propio reglamento y procedimientos. La autoridad institucional del Coordinador Residente es en este momento insuficiente para otorgar mayor responsabilidad a los equipos de las Naciones Unidas en el país en relación con los resultados en materia de igualdad de género.

39. Algunos de los programas conjuntos de género más avanzados se esforzaron por instaurar una cultura de la rendición de cuentas, basada en el contexto nacional. Entre los

ejemplos de alicientes e incentivos que sirvieron a este propósito están: el uso y empoderamiento de la función de coordinación de los programas conjuntos de género (Albania y Liberia); la inclusión de la coordinación como área de resultado (Albania y Kenya); la incorporación de las funciones de gestión y coordinación de los programas en ministerios del gobierno central (Macedonia, Liberia y el Estado de Palestina); medidas para integrar incentivos en favor de la rendición de cuentas en los programas conjuntos de género (Kenya); un interés firme en el seguimiento y la evaluación, los circuitos de información y la reorientación del proceso (requisito del programa conjunto de género del F-ODM); y, en los casos en que se empleó la modalidad de financiación agrupada a nivel de país, se observan pruebas de un mayor interés y compromiso del Coordinador Residente y el equipo de las Naciones Unidas en el país (Albania, Iraq y Uruguay).

40. También se identificaron una serie de desincentivos que dificultan la rendición de cuentas, muchos de ellos de carácter sistémico y resultantes de factores ajenos a los propios programas conjuntos de género. Por ejemplo: la jerarquía del personal y la gestión financiera de los programas conjuntos de género no se definen en el país, sino en instancias superiores de la sede de la entidad; la poca claridad o coherencia acerca del papel de los Coordinadores Residentes en los programas conjuntos de género; la falta de instrumentos adecuados o sanciones coercitivas para controlar y prevenir la implementación bilateral, una coherencia o ejecución deficientes, la superposición o duplicación en la fase de implementación; la falta de un buen sistema conjunto de seguimiento y presentación de informes, de circuitos de información para orientar la adopción de decisiones sobre programas; la ausencia de incentivos organizacionales que faciliten la coherencia y la armonización; el interés por informar de las actividades en lugar de sobre los resultados en materia de igualdad de género; la escasa exigencia de rendición de cuentas por parte de los gobiernos socios y la inversión de los programas

conjuntos de género para estimular sistemáticamente dicha demanda, por ejemplo, mediante el fortalecimiento de las organizaciones y los movimientos de mujeres.

Resultados sostenibles

41. Hay pruebas que reflejan resultados normativos que indican que ciertos programas conjuntos otorgaron mayor prioridad a los resultados en materia de igualdad de género en el plano nacional; al hacerlo, han contribuido a que los gobiernos que reciben ayuda puedan cumplir con sus compromisos contraídos en el marco de la CEDAW y la Plataforma de Acción de Beijing. Asimismo, han apoyado la creación o el fomento de alianzas de desarrollo más sólidas e inclusivas para la igualdad de género.

42. A continuación se enumeran las tres principales áreas en las que se lograron estos resultados normativos, junto con algunos de los resultados operacionales correspondientes a los que están directamente vinculados. Son individualmente significativos para los contextos nacionales en los que se ejecutaron programas conjuntos de género.⁸

- Resultados temáticos para los titulares de derechos: es decir, una menor tolerancia hacia la violencia de género y un aumento del número de denuncias por este tipo de violencia; una mayor participación civil y política de las mujeres; la mejora de la salud materna; un mayor acceso a la educación para las niñas y las mujeres; el empoderamiento económico, incluido el mayor acceso a los bienes y servicios; el incremento del empleo.
- Reforma y/o fortalecimiento del contexto normativo, legislativo y de rendición de cuentas relativo a las cuestiones de género: es decir, el aumento de los recursos

⁸ En el informe de síntesis de la evaluación se proporciona una lista completa de los resultados conseguidos.

económicos nacionales asignados a las prioridades en materia de género; la elaboración e implementación de planes, estrategias y marcos nacionales en favor de la igualdad de género; las reformas legislativas, incluida la consolidación de un sistema judicial más sensible al género; el fortalecimiento de un entorno de rendición de cuentas en materia de igualdad de género.

- Aumento de la demanda a favor de una reforma: es decir, una mayor capacidad de los representantes de grupos de mujeres; una mayor conciencia de los derechos en materia de género; una mayor capacidad para crear redes y hacer promoción entre los grupos de mujeres; y, la consolidación de una base nacional de pruebas sobre cuestiones de género.

43. Algunos programas conjuntos de género han registrado cambios considerables de suma importancia, destacando las cuestiones de género en la agenda política, reuniendo a socios, entidades y fuentes de financiación, e impulsando reformas legislativas y normativas.

44. El uso uniforme de estrategias claras y coherentes de supervisión y gestión del desempeño, compromisos básicos de la Política sobre Igualdad de Género y Empoderamiento de las Mujeres para todo el Sistema de las Naciones Unidas de 2006, es fundamental para mejorar la obtención de resultados de los programas conjuntos de género. Pese a que existen buenos ejemplos de reorientaciones de procesos tras un examen de mitad de período, como las incluidas en el modelo F-ODM, sólo se dispone de las evaluaciones finales de siete programas conjuntos de género. En lo que respecta a los 17 programas conjuntos de género restantes, no hubo planes para la evaluación o se omitió esa etapa.

45. La rigurosa evaluación de la sostenibilidad de los resultados logrados fue limitada debido a que algunos programas estaban todavía en curso, mientras que otros acababan de finalizar, y que la mayoría eran de corta duración. Por tanto, la evaluación se centró en las estrategias de sostenibilidad y las conclusiones de posibles trayectorias futuras. Cerca de la mitad de los programas conjuntos de género para los que se disponía de evidencias reflejaron dos o más estrategias claras de sostenibilidad. El acento se puso principalmente en apoyar la apropiación y sostenibilidad entre los garantes de derechos.

46. Sin embargo, la resiliencia de los resultados podría mejorar si las estrategias de sostenibilidad fuesen más rigurosas y exhaustivas, si se reforzase su puesta en práctica y no se limitasen a las fases finales de implementación. Las estrategias de finalización de los programas, por ejemplo, se formularon tarde o no se formularon.

Valor añadido de la modalidad de programación conjunta de género

47. Existen evidencias individuales significativas del valor añadido de la modalidad de programación conjunta de género en lo que respecta a mejorar los resultados en materia de género, mediante: la creación de un entendimiento común, la creación de alianzas y de un discurso compartido en torno a la igualdad de género; el aumento de la visibilidad de las cuestiones de género en la agenda nacional y su legitimación; la ampliación de oportunidades para convertir la labor normativa sobre género en operaciones, al extender el alcance de las entidades con programas normativos específicos dedicados a la igualdad de género (como ONU Mujeres) a otros sectores y formar más alianzas con nuevas entidades; el fomento de la divulgación y de las sinergias en materia de género con otros ministerios, entidades o departamentos que anteriormente no reconocían la importancia del género; la adopción de un enfoque más

multidimensional para abordar la desigualdad de género; una mejora de la visibilidad, la credibilidad y los recursos de los mecanismos nacionales de género al dotar de recursos el principal Ministerio y permitirle así cumplir su mandato; y, una mejora de los resultados preliminares de la reforma de políticas y la promoción mediante un enfoque combinado multilateral para la elaboración de políticas.

Lecciones aprendidas

48. A continuación se detallan las principales lecciones aprendidas de la evaluación. Tienen por finalidad apoyar la mejora de futuros programas conjuntos de género. Tenerlas en cuenta en el diseño de nuevos programas conjuntos de género debería contribuir a poner en práctica la relación entre coherencia inicial y operacional. Asimismo, deberían servir para ayudar a las Naciones Unidas a lograr una mejor gestión y un mayor provecho de los factores sujetos a su control. Las lecciones aprendidas son las siguientes:

- Los entornos de la iniciativa “Unidos en la Acción”, cuando puedan aprovecharse adecuadamente, pueden generar un clima propicio para los programas conjuntos de género;
- El éxito de la implementación y la consecución de resultados en los programas conjuntos de género guarda estrecha conexión con una base analítica sólida;
- Un proceso de diseño detallado e inclusivo de los programas conjuntos de género es la piedra angular de la coherencia operacional;
- Trabajar para garantizar el entendimiento, la capacidad y el compromiso de los socios con la coherencia es fundamental, sobre todo a nivel de liderazgo;

- Es esencial tener una visión realista al tratar de lograr la coordinación y coherencia entre las diversas entidades de las Naciones Unidas que tienen sus propios sistemas y formas de trabajar;
- Los programas conjuntos de género a gran escala ofrecen posibilidades para abordar las cuestiones sistémicas de género y fomentar la apropiación inclusiva y la rendición de cuentas en materia de igualdad de género y empoderamiento de las mujeres, pese a que muchos socios tienen dificultades para conseguir los recursos necesarios que permiten garantizar la coherencia;
- Para aprovechar al máximo el potencial de coherencia, es necesario analizar la capacidad de la entidad principal desde el inicio y que su función y sus responsabilidades sean comprendidas y aceptadas plenamente por todos los socios;
- La apropiación y la sostenibilidad se potencian al máximo cuando la rendición de cuentas se fundamenta en el contexto nacional y se considera verdaderamente mutua; y,
- Las estrategias de gestión de riesgos deben planificarse claramente con anticipación y ser fruto de un diseño integrado.

49. Por último, la implementación de programas conjuntos de género en contextos frágiles y de reconstrucción es una tarea singular que exige conceder gran atención a los factores políticos, los niveles de capacidad así como a las características e incertidumbres propias del contexto.

Conclusiones

50. Si bien los enfoques multidonantes llevan años aplicándose a la cooperación bilateral para el desarrollo, los programas conjuntos de género han sido una modalidad relativamente nueva para las Naciones Unidas. Aprovechando el impulso cobrado durante el proceso en favor de una mayor reforma del sistema, han abierto nuevas vías para la coherencia operacional entre las entidades que trabajan por la igualdad de género a nivel de país. Con ello, también han posibilitado la creación de nuevas alianzas y, en última instancia, han permitido mejorar los resultados de desarrollo para la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres.

Selección estratégica de la modalidad de programación conjunta de género

51. Los diseñadores, comisionados y actores nacionales se enfrentan a una cuestión primordial: saber si la modalidad de programación conjunta de género es la más adecuada para un contexto determinado, o si, en realidad, sería más apropiado optar, en momentos y situaciones concretas, por otras modalidades y formas de cooperación, que puedan tener el mismo carácter conjunto. Ese balance de las opciones sistemáticas que existen, realizado de forma inclusiva, se ha omitido en el presente estudio de programas conjuntos de género. Adicionalmente, la modalidad de programación conjunta de género planteó mayores retos en entornos frágiles, de reconstrucción o posteriores a conflictos, donde la premisa de aspirar a la coherencia y el compromiso global con esta resultan aún más necesarios. Sin embargo, es precisamente en estas situaciones cuando aumentan las dificultades. Requieren de un alto grado de compromiso, capacidad y tolerancia al riesgo, así como un enfoque muy flexible.

Relevancia

52. Por lo general, los programas conjuntos de género han demostrado ser relevantes y estar en consonancia tanto con los marcos normativos relativos a la igualdad de género

como con las necesidades nacionales más generales en materia de género. No obstante, es fundamental mejorar su adaptación al contexto operacional, su capacidad de respuesta a las prioridades nacionales de género y la aplicación de un enfoque basado en los derechos humanos para ampliar y acrecentar su relevancia.

53. El proceso de diseño de un programa conjunto de género es la base que permite a un programa producir sus resultados, en mayor medida que el documento final del programa. Esto es así porque presenta la mayor oportunidad de establecer una visión común, formar alianzas, acordar prioridades y limar las diferencias. De suma importancia, constituye una tarea especializada de los programas conjuntos de género dado el carácter complejo y las distintas formas de interpretar la igualdad de género. Sin embargo, en la fase de diseño de estos programas a menudo se desaprovechó esa gran oportunidad de sentar las bases de una labor coordinada mediante el establecimiento de una visión común, la colaboración entre socios y una estrategia de fomento de la capacidad para solucionar problemas complejos y endémicos en materia de igualdad de género.

54. Los programas conjuntos de género experimentaron una serie de retos imprevistos y un arduo proceso de aprendizaje. El hecho de subestimar el tiempo y los recursos necesarios, así como la limitada base analítica con la que se contó para el diseño de estos programas, generó un exceso de optimismo y una capacidad de respuesta al contexto operacional poco clara. Esto influyó especialmente en la capacidad para atender las prioridades de las mujeres y la sociedad civil y en la aplicación de un enfoque basado en los derechos humanos, y provocó que se sobrestimara la capacidad de las Naciones Unidas y sus socios para implementar programas conjuntos de género. Además, los riesgos no fueron lo bastante definidos ni mitigados.

Coherencia, sinergias y eficacia

55. Los programas conjuntos de género ejecutados en entornos propicios han demostrado su coherencia, pero se han visto generalmente afectados por la ausencia de alicientes, y han afrontado una serie de obstáculos a la coherencia, entre ellos, algunos sistémicos. A pesar de ello, muchas partes interesadas creen que el coste soportado a corto plazo para la coordinación de estos programas reportará, a largo plazo, importantes dividendos para la igualdad de género.

56. Los retos afrontados por los programas conjuntos de género en cuanto a lograr la coherencia externa e interna constituyen argumentos de peso en favor de la reforma. Los programas conjuntos de género estudiados no han aprovechado del todo la relación entre la coherencia inicial de las políticas —señalada tanto en la agenda mundial de las Naciones Unidas para el desarrollo como en la reforma de todo el sistema— y la coherencia operacional de los programas a nivel de país, como instrumento para la implementación nacional.

57. En lo que respecta a las cuestiones de género, la presencia de varios socios requiere de un esfuerzo adicional para establecer una visión común de la igualdad de género, limar las diferencias y establecer prioridades para el cambio transformacional. Debido a la falta de experiencia, muchos programas conjuntos de género omitieron planificar o tratar este asunto desde el principio. A pesar del marco de apoyo y de los incentivos proporcionados por la iniciativa “Unidos en la Acción”, por lo general, no se ha llegado a entender lo que supone la modalidad conjunta en términos de prácticas operativas y métodos de trabajo. A ello se suma la falta de directrices claras por parte de la sede y la presencia de obstáculos sistémicos que desviaron los esfuerzos y la atención de un enfoque definido orientado a resultados. Mientras lidiaban con los obstáculos sistémicos y las peticiones de los donantes, las entidades de las Naciones Unidas, con notables excepciones, han vuelto al bilateralismo que socava el espíritu de cooperación.

58. Por último, la función y el uso de conocimientos especializados para implementar programas conjuntos de género resultaron a menudo poco claros. Se definieron el mandato y el papel de ONU Mujeres como organización abanderada mundial de la igualdad de género, pero su aportación técnica al diseño e implementación de programas dependió generalmente más de la disposición respectiva de entidades concretas a participar, que de un proceso sistematizado. Esta situación es poco favorable a la consecución colectiva de objetivos en materia de igualdad de género, por lo cual resulta necesario un cambio. Ha quedado sin aclarar el papel que desempeñan el Coordinador Residente y los Grupos temáticos sobre cuestiones de género en apoyo a la coherencia, externa e interna, de los programas conjuntos de género y, en algunos casos, no se aprovecharon lo suficiente sus capacidades.

59. La idea según la cual la modalidad conseguiría mejorar la eficacia no se hizo realidad, al menos en lo que concierne a las entidades de las Naciones Unidas. Los costes de coordinación fueron a la vez imprevistos y elevados, y se incrementaron debido a los obstáculos sistémicos. Sin medidas de apoyo del propio sistema de las Naciones Unidas, seguirá sin poder aprovecharse todo el potencial de los programas conjuntos de género, debido a que los incentivos, alicientes y requisitos de rendición de cuentas necesarios para lograr una mayor eficacia sobrepasan el ámbito de los programas individuales, quedando al margen de estos.

Apropiación y rendición de cuentas

60. Los programas conjuntos de género reconocieron la importancia de la apropiación y presentaron eficazmente estrategias para facilitarla, en particular mediante alianzas con actores nacionales y medidas de desarrollo de capacidades. Sin embargo, sigue siendo

necesario incluir estrategias de apropiación generales y explícitas que tengan una base amplia y reflejen el papel básico de las y los representantes de las mujeres. Más concretamente, las oportunidades que ofrecen los programas conjuntos de género de desarrollar las capacidades nacionales e institucionales deben identificar a los titulares de derechos como aliados estratégicos y fomentar su inclusión.

61. Algunos programas conjuntos de género incluyeron importantes iniciativas individuales para instaurar una cultura y prácticas de rendición de cuentas para la consecución de resultados en materia de igualdad de género. Sin embargo, hay que reorientar el interés prestado a la rendición de cuentas ascendente (ante la sede de las Naciones Unidas y los donantes) y centrarse en otra a nivel de país, es decir, basarse en la rendición de cuentas mutua (ante actores nacionales y el equipo de las Naciones Unidas en el país) y descendente (ante los titulares de derechos). Los gobiernos nacionales, pese a estar siempre dispuestos a colaborar, no demandaron rendición de cuentas a las Naciones Unidas ni dieron prioridad a la igualdad de género como tema de desarrollo. La rendición de cuentas descendente, ante los titulares de derechos, ha sido insuficiente, lo que dificultó la adopción de un enfoque basado en los derechos humanos.

Logro de resultados sostenibles

62. Los programas conjuntos de género analizados ayudaron a los gobiernos a cumplir con sus compromisos normativos y ampliaron las oportunidades para traducir la labor normativa de género en resultados operativos. Aunque es pronto para evaluar la sostenibilidad de los resultados alcanzados, las pruebas demuestran que, pese a lograr un cambio sostenible, muchos resultados podrían desvanecerse si no se consolidan las estrategias de sostenibilidad y apropiación.

63. Sólo un número limitado de estrategias de gestión de resultados (colectivos) de desarrollo se llevó a la práctica. Los modelos de programa más coherentes permitieron demostrar el valor añadido, gracias al establecimiento de una visión compartida; la correcta aplicación de la ventaja comparativa; la orientación de las actividades a los resultados previstos; y el seguimiento transparente y conjunto del desempeño. Sin embargo, hasta la fecha, según datos agregados, los programas conjuntos de género analizados no han producido, en su totalidad, resultados que demuestren su pleno potencial de valor añadido.

De cara al futuro

64. La vuelta a un modelo de diseño e implementación bilaterales, de limitada coordinación que compromete la eficacia del desarrollo es una opción poco realista, sobre todo para una cuestión transversal, y por supuesto universal, como es la igualdad de género.

65. Los problemas destacados en esta evaluación son sintomáticos del arduo proceso de aprendizaje que han experimentado los programas conjuntos de género. A pesar de las dificultades encontradas, se observó a finales del proceso de implementación la aparición de una visión común y coherencia operacional, aspectos fundamentales para el trabajo conjunto. Se han adquirido muchos conocimientos, no sólo acerca de la propia modalidad de programación conjunta de género sino también sobre la forma de integrar sus objetivos en los contextos operacionales; la mejor manera de conseguir resultados en materia de género de forma colectiva; el resultado que tienen los diversos modelos de coherencia en la práctica; y sobre cómo prever los obstáculos y elaborar estrategias de mitigación para sortearlos. Se crearon nuevas alianzas y se desarrollaron y emprendieron

más iniciativas conjuntas. Estos, junto con otros ejemplos de valor añadido, nos dan una visión de las posibilidades para el futuro.

66. Siguen aceptándose como parte integrante del futuro marco de cooperación para el desarrollo. Sin embargo, según demuestran las evidencias recabadas, requieren también de una reforma. Los programas conjuntos de género analizados no se adaptan aún del todo a los componentes y compromisos de la Política sobre Igualdad de Género y Empoderamiento de las Mujeres para todo el Sistema de las Naciones Unidas de 2006, lo que indica que todavía queda mucho por hacer.

67. Deben revisarse a la luz de las lecciones aprendidas hasta la fecha, seguir superando los obstáculos sistémicos y lograr cumplir las expectativas de sus socios, sin dejar de tener presentes sus objetivos y clientes finales.

Recomendaciones

68. Recomendación general 1: A las entidades de las Naciones Unidas: Garantizar una lógica estratégica clara para los programas conjuntos de género y asentar firmemente su diseño sobre esfuerzos a favor de la eficacia del desarrollo a nivel de país.

Cómo poner en práctica la recomendación:

- i. Conseguir que la elección de un programa conjunto de género sea una alternativa estratégica y no una reacción por defecto a los incentivos de financiación, la reforma del sistema de las Naciones Unidas o la presión ejercida por los donantes. Esto implica efectuar una valoración precisa de las diversas opciones, es decir, que las Naciones Unidas y los socios defiendan la conveniencia de adoptar la modalidad conjunta desde una perspectiva de la eficacia del desarrollo y de la ventaja comparativa, por ejemplo, la capacidad nacional de los actores

involucrados. Asimismo, implica: a) analizar el estado de la programación de género a nivel de país (dado que se enmarca dentro de la programación nacional general); y, b) pensar en otras modalidades posibles, que defiendan el principio de acción conjunta pero que puedan aplicarse de otra forma, por ejemplo, participaciones pasivas, fondos colectivos o de promoción.

- ii. Contribuir al rigor de la fase de diseño de los programas conjuntos de género:
 - a) Llevar a cabo estudios analíticos previos al diseño, incluido un análisis político, de economía política, del conflicto/fragilidad, los derechos humanos y el contexto operacional. Garantizar que el diseño se base en un análisis detallado de las capacidades de todos los socios, incluidas las entidades de las Naciones Unidas, y de la capacidad en materia de coherencia;
 - b) Apostar por un diseño inclusivo (que incluya el asesoramiento del Grupo temático sobre cuestiones de género, cuando corresponda); con abundantes recursos (humanos y económicos, incluidos conocimientos técnicos sobre género y derechos humanos); de base amplia; que incorpore una visión estratégica/parámetros de medición realistas así como marcos de resultados orientados a la consecución de los objetivos comunes propuestos; y,
 - c) Garantizar que refleje la sistematización de un enfoque basado en derechos humanos.
- iii. Los programas conjuntos de género deben aclarar y especificar el papel de ONU Mujeres que, cuando las condiciones lo permiten, es la entidad que lógicamente se encarga de su dirección técnica y/o coordinación, en virtud de su mandato;
- iv. Garantizar que los siguientes principios básicos se incluyan en el diseño y la implementación:

- La armonización de los programas debe centrarse en las prioridades articuladas de los titulares de derechos (incluidas las procedentes de las organizaciones de mujeres), desde una perspectiva de derechos humanos, más que únicamente en necesidades nacionales generalizadas;
- Debe introducirse un cambio en torno a cómo se percibe la rendición de cuentas, para que deje de ser ascendente (ante la sede de las Naciones Unidas) y se convierta en verdaderamente mutua, orientada a los derechos humanos y centrada en el país. Debe formalizarse el papel que obliga al Coordinador Residente y al equipo de las Naciones Unidas en el país a pedir cuentas a los programas y entidades socias, inclusive con algo más que herramientas para cuantificar el desempeño o tarjetas de puntuación. El seguimiento conjunto y la presentación de informes del desempeño deben ser una condición previa a la financiación y han de supervisarse a lo largo de todo el proceso;
- La apropiación requiere de estrategias explícitas formuladas desde el principio y relacionadas con las estrategias de desarrollo de capacidades, que se señalan a continuación. Los mecanismos de apropiación durante la implementación han de ser de base amplia (incluir a representantes de las organizaciones de mujeres y otros agentes del cambio pertinentes) y deben supervisarse mediante la presentación de informes;
- Asimismo, armonizar la coherencia requiere disponer de una visión clara y de una serie de estrategias desde el inicio, y contar con la dedicación plena de los socios, que será preciso llevar a la práctica. El principio de modalidad conjunta debería ser el eje central del proceso de definición de visión e incluirse en los requisitos de seguimiento y presentación de

informes. Los marcos de resultados deberían incluir una declaración explícita sobre los resultados de coordinación. Debe evitarse emplear modalidades intermediadas o paralelas, que perjudican gravemente la armonización. Los mecanismos de coordinación deben estar perfectamente equipados e integrados en las estructuras nacionales (no necesariamente del gobierno) a fin de circunscribir mejor la rendición de cuentas a nivel nacional. Las estrategias de aprendizaje deben integrarse y aplicarse a lo largo de todo el proceso; y,

- Con la ayuda de una visión común, los programas conjuntos de género deben poner mayor énfasis en la gestión de resultados de desarrollo mediante el esfuerzo colectivo, así como en su claro seguimiento, cuantificación, evaluación e información. No todas las actividades han de ser implementadas de forma conjunta, pero sí encaminadas a resultados comunes, con vinculaciones ascendentes y horizontales claras. La presentación de informes sobre el desempeño ha de realizarse de forma periódica y conjunta, estar orientada a los resultados y ser obligatoria. El diseño de programas nacionales y evaluaciones temáticas debe incluir una comparación de la modalidad de programación conjunta con los modelos de un solo organismo.
- v. Al implementar programas conjuntos de género en situaciones de fragilidad o conflicto se debería incluir la aplicación, cuando proceda y de forma continuada, de un análisis según el criterio de “acción sin daño”, de los principios para el compromiso internacional en estados frágiles y de una perspectiva de consolidación del estado. Los programas que se ejecutan en estas situaciones

deben incluir su propia teoría del cambio, con los elementos que se indican en la sección 4 del Informe de síntesis.

- vi. El diseño debería apoyarse desde el principio en un marco de riesgos exhaustivo; es imprescindible analizar los riesgos estratégicos, políticos, de economía política, de capacidad y de gobernanza así como los riesgos de la propia modalidad conjunta. Tanto las estrategias de mitigación como los procesos de gestión de riesgos en curso deben ser claros y revisarse con frecuencia. Esto es válido para todos los programas conjuntos de género, sin excepción, y sobre todo para los que se ejecutan en contextos frágiles o de conflicto.
- vii. Los programas conjuntos de género deben presentarse como una oportunidad para formular estrategias integrales para el desarrollo de capacidades nacionales a favor de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres. Esta ha de encajar con las estrategias nacionales de desarrollo de capacidades; el marco de referencia del PNUD para el desarrollo de capacidades; incluir a la vez a los garantes y los titulares de derechos; estar orientada a la creación de alianzas, y ser inclusiva y transversal.

69. Recomendación general 2: A los gobiernos anfitriones y a las ciudadanas y los ciudadanos: Garantizar la plena apropiación de los programas conjuntos de género y que se rindan cuentas por ellos, como parte de una formulación de estrategias y del desarrollo de capacidades más amplios en materia de género.

Cómo poner en práctica la recomendación:

- i. Enmarcar los programas conjuntos de género de las Naciones Unidas en estrategias nacionales claras en pro de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres que se basen en una asociación para el desarrollo amplia e

inclusiva, impulsada a nivel nacional y que abarque todo el gobierno, y que esté afianzada en resultados previstos claros en materia de igualdad de género;

- ii. Adoptar un mayor liderazgo y una postura más firme en lo que respecta a los procesos de diseño, gestión, implementación y presentación de informes de los programas conjuntos de género de las Naciones Unidas; y,
- iii. Exigir una rendición de cuentas íntegra como condición para la implementación de programas conjuntos de género, y velar por la supervisión continua.

70. Recomendación general 3: A los donantes: Contribuir al rigor y a los resultados de los programas conjuntos de género con orientación de apoyo, y mediante un enfoque orientado a la creación de alianzas.

Cómo poner en práctica la recomendación:

- i. Elevar los estándares técnicos para el diseño y la implementación de programas conjuntos de género como condición para recibir financiación, inclusive haciendo hincapié en los principios de la eficacia del desarrollo y en las buenas prácticas de desarrollo adquiridas a lo largo de muchos años de experiencia en iniciativas conjuntas para el desarrollo;
- ii. Vincular la demanda con orientación de apoyo para las entidades de las Naciones Unidas en cuanto a la modalidad conjunta, aprovechando la experiencia de enfoques que abarcan todo el sector, fondos colectivos, participaciones pasivas y otras modalidades conjuntas;
- iii. Permitir la flexibilidad del enfoque cuando la situación lo justifique, en particular para adaptarse a cambios de contexto, con el fin de acompañar de forma constructiva a las entidades de las Naciones Unidas en la búsqueda de resultados de igualdad de género; y,

- iv. Exigir informes de resultados relativos a las estrategias y los resultados nacionales, y hacer hincapié en los resultados de desarrollo de capacidades en materia de igualdad de género.

71. Recomendación general 4: Al GNUD: Ofrecer una orientación más precisa sobre los programas conjuntos de género y abogar, a la vez, por un cambio sistémico.

Cómo poner en práctica la recomendación:

- i. Desarrollar y perfeccionar las guías existentes acerca de cuándo, cómo y en qué condiciones se tiene que adoptar la modalidad de programación conjunta de género, incluida su orientación estratégica, criterios de diseño, expectativas de coordinación, y qué se considera una programación conjunta eficaz; esto incluye definir criterios claros para la participación de una entidad de las Naciones Unidas en un programa conjunto de género, de acuerdo con su capacidad interna, experiencia y ventaja comparativa.
- ii. Seguir abogando por:
 - a) Un modelo operativo de las Naciones Unidas renovado, donde: i) el Coordinador Residente tenga autoridad y poder de decisión en cuestiones de coherencia y coordinación; ii) el Coordinador Residente esté a cargo de un mecanismo de gobernanza inclusivo impulsado a nivel nacional; iii) los mecanismos de gobernanza estén integrados en sistemas para la rendición de cuentas horizontal y mutua de los Coordinadores Residentes y los equipos de las Naciones Unidas en el país; y, iv) se apliquen modalidades de implementación nacionales, siempre que sea posible;
 - b) Que se eliminen los obstáculos sistémicos y exista una mayor armonización de los procedimientos que dificultan actualmente la coordinación y mitigan los resultados sobre el terreno;

- c) Que se creen incentivos para la aplicación de la modalidad conjunta de programación de género: por ejemplo, en las descripciones de puestos de trabajo; mediante indicadores clave del desempeño; y/o la incorporación de presentación conjunta de informes en la presentación de informes y evaluaciones anuales sobre el desempeño.