

¿Cómo abordan el género los donantes colectivamente en los mecanismos conjuntos de coordinación a nivel nacional?

La **Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda** compromete a los donantes y sus países contrapartes con la reforma a la gestión y entrega de la cooperación para fortalecer sus resultados en pro del desarrollo. Mediante la Declaración, los socios en el desarrollo se comprometen a ejecutar entendimientos comunes a nivel nacional para la planificación, el financiamiento, los desembolsos, el monitoreo, la evaluación y los informes sobre las actividades de los donantes y los flujos de recursos. En respuesta a estas exigencias, los donantes han establecido colectivamente una serie de **mecanismos** para mejor coordinar y manejar el apoyo, tales como:

- estrategias conjuntas de apoyo;
- modalidades de financiamiento colectivo, como el Apoyo al Presupuesto General (APG) y Apoyo a Presupuestos Sectoriales (APS);
- enfoques sectoriales (SWAPs);
- memorandos de entendimiento (MdE);
- marcos para evaluación del desempeño;
- mecanismos de monitoreo, como revisiones sectoriales conjuntas y revisiones del APG; y
- estructuras para el diálogo.

La investigación realizada bajo el programa de la Comisión Europea/UNIFEM para 'Integrar los presupuestos sensibles al género en la agenda de la eficacia en la ayuda'¹ evaluó hasta qué punto algunos de **estos mecanismos abordaban e integraban las cuestiones del género**. Por ejemplo, las revisiones consideraron en qué grado:

- los marcos de apoyo conjunto y documentos de estrategia nacional hayan incluido el análisis y actividades de género e indicadores de desempeño de género;
- se hayan incluido indicadores sensibles al género en los marcos para la evaluación del desempeño para las modalidades financieras, como el APG;
- las revisiones y evaluaciones conjuntas hayan tratado e informado sobre las cuestiones y los resultados en materia de la igualdad de género; y



- las/los activistas por la igualdad de género, puntos focales y oficiales de género hayan participado de diferentes espacios de diálogo.

Las siguientes secciones presentan una visión general de los mecanismos conjuntos que han establecido los donantes para manejar su apoyo, y cómo algunos de éstos integran cuestiones del género.

Estrategias conjuntas de apoyo (JAS)

Los donantes usualmente desarrollan una Estrategia Conjunta de Asistencia (JAS), que establece un marco, la división de las funciones, y las prioridades para la cooperación en un país entre el socio del desarrollo y el gobierno. Las JAS usualmente se modelan en base al plan nacional de desarrollo / DELP. La finalidad de la JAS es aclarar la división de las funciones y reducir la duplicación de los esfuerzos (es común que designe roles de donante líder, activo y delegado dentro de un sector), para que los donantes concentren sus esfuerzos según sus ventajas comparativas.

No se pidió que las revisiones nacionales detallaran sobre las JAS y su manera de integrar las cuestiones de género. No obstante, la revisión de **Uganda** informa que la Estrategia Conjunta de Asistencia para Uganda (UJAS) (2005–009) fue elaborada por los socios de desarrollo como base para su apoyo a la ejecución del Plan de Acción 2004 para Erradicar la Pobreza (PEAP), que es el DELP de Uganda. La UJAS compromete a los donantes con una serie de actividades específicas de género: a apoyar la ejecución de la Política de Género de Uganda (en su forma revisada) así como el plan de acción para las mujeres; obliga a los donantes a promover la equidad de género en la vida familiar, laboral y comunitaria; compromete a los donantes con apoyar a las OSC que aborden a la inequidad de género y otros

aspectos de la vulnerabilidad mediante un Fondo Canasto para las OSC.

Aunque se supone que la UJAS debe conformar la base para el apoyo del socio de desarrollo a la ejecución del PEAP, no ha sido utilizada sistemáticamente. Más bien, la mayoría de los socios que proporcionan apoyo directamente al presupuesto nacional utilizan el Crédito para Apoyar la Reducción de la Pobreza (PRSC), herramienta presupuestaria del Banco Mundial, como la base para las negociaciones conjuntas con el gobierno. El PRSC es un proceso anual para que los socios de desarrollo vinculen sus desembolsos con el cumplimiento de las acciones convenidas en base al PEAP. Ha venido mejorando el nivel de sensibilidad al género en los PRSC. Los PRSC cuarto, quinto y sexto implican compromisos explícitos con el género, como apoyar la transversalización de los objetivos del género y la equidad dentro de la planificación y los presupuestos, fortalecer el desarrollo empresarial y comercial de las mujeres, y apoyar la ejecución de acciones de género en los sectores judicial, jurídico y policiaco.

Acuerdos entre donantes y el gobierno - memorandos de entendimiento (MdE)

Los memorandos de entendimiento (MdE) son acuerdos que celebran los socios para el desarrollo colectiva o individualmente con un gobierno nacional, indicando la intención de una línea de acción común. Los MdE pueden integrar las cuestiones del género, por ejemplo mediante indicadores y acciones en sus marcos para la evaluación del desempeño marcos (PAF). Éste es el caso en Mozambique, que se ampliará bajo la sección de ‘marcos para la evaluación del desempeño e indicadores sensibles al género’.

Modalidades de financiamiento

Con la Declaración de París, los donantes se comprometieron con un mayor empleo

de las nuevas modalidades de cooperación financiera, canalizando los recursos mediante los presupuestos y utilizando los sistemas del Gobierno. **El Apoyo al Presupuesto General (APG)** es el dinero de donantes que se canaliza al presupuesto principal del gobierno y que no está marcado de ninguna manera para gastos específicos. El APG financia el plan nacional de desarrollo y utiliza los sistemas y procesos vigentes del país. Si el financiamiento se dirige principalmente hacia sectores cuyas políticas son sensibles al género, el financiamiento deberá promover la igualdad de género. **El Apoyo a Presupuestos Sectoriales (APS)** es el dinero de donantes asignado para un sector específico, y es una forma de apoyo financiero al enfoque SWAp. Un **enfoque sectorial (SWAp)** es una forma de colaboración entre el gobierno, socios para el desarrollo y otros actores clave del sector. Es un proceso tendiente a ampliar la apropiación nacional y gubernamental de las políticas públicas sectoriales y las decisiones sobre la asignación de los recursos dentro del sector, lo que aumenta la coherencia entre las políticas, los gastos y los resultados, y reduce los costos de transacción.² Aunque la asignación de recursos del APS para actividades y propósitos no se detalla específicamente, los recursos deben gastarse según una política sectorial convenida.

Marcos para la evaluación del desempeño (PAF) e indicadores de desempeño sensibles al género para el APG

Cuando el APG sea significativo, los donantes respectivos generalmente monitorean el desempeño del gobierno mediante un conjunto de **indicadores** acordados dentro del **marco para la evaluación del desempeño (PAF)**, especificado mediante un memorando de asociación entre los donantes y el país receptor. Generalmente, los criterios para los indicadores / el desempeño se toman del plan nacional de desarrollo. Una manera de integrar las cuestiones de gé-

nero en los PAF es mediante los indicadores sensibles al género. Éstos incluyen los indicadores desagregados por sexo, que proporcionan medidas por separado para varones y mujeres con relación a un indicador específico, como la alfabetización, y los indicadores específicos de género pertinentes a mujeres u hombres, como en el caso de la violencia de género.³ En general, se encontró que los indicadores desagregados por sexo del PAF usualmente estaban en los sectores de la educación y salud, y cuando eran específicos para el género, se enfocaban en la mortalidad materna.

Se informó que **Mozambique** fue el único país entre los estudiados que tuvo un **indicador específico de género en el MdE para el APG**. El PAF del MdE se utiliza para evaluar el desempeño del Gobierno anualmente en la Revisión Conjunta. Los indicadores y objetivos del MdE se toman de la matriz de indicadores PARPA (DELP). En el PAF de 2008-2009, uno de los 40 indicadores se relaciona con el género: "PES/OE (Plan Económico y Social / Presupuesto Estatal) y BdPES (informe de ejecución del PES) en el cual se reflejen las acciones, presupuestos y progreso en materia del género". El PAF anterior (2006-2008) tuvo un indicador para monitoreo del compromiso del Gobierno con promover la igualdad de género: 'Aprobación y ejecución de la Política Nacional de Género y Estrategia de Ejecución'. El PAF actual de 2008-2009 también tiene indicadores específicos para mujeres / niñas en los sectores de la salud y educación. La inclusión de los indicadores en el PAF significa que el avance hacia la igualdad de género también se trata en los procesos de revisión anual y semestral. Especialmente los sectores de educación y salud han dedicado atención especial a las cuestiones de género.

Las respuestas del grupo de economistas a la sugerencia de un indicador de género dentro de la Estrategia Conjunta de Asis-

tencia para **Uganda** (UJAS) en su marco para la evaluación del desempeño demuestra la dificultad de convenir en un indicador idóneo de género. El grupo de economistas sostuvo que, ya que este marco de la UJAS sólo tiene indicadores agregados, sería difícil diseñar un indicador agregado de género.

La **Alianza de la CE y la ONU sobre la igualdad de género, el desarrollo y la paz** ha desarrollado un conjunto de indicadores sensibles al género para el monitoreo de la ejecución de los cinco indicadores de la Declaración de París (apropiación, alineamiento, armonización, gestión por resultados y rendición mutua de cuentas) desde la perspectiva de la igualdad de género. Los indicadores existentes de la Declaración de París y sus informes de avance no han captado adecuadamente los resultados e impactos sobre la igualdad de género. Los indicadores CE/ONU pretenden ayudar a evaluar la ejecución e impacto de la agenda de la eficacia en la ayuda para los objetivos de desarrollo, como la igualdad de género. Los indicadores sugeridos miden aspectos como la participación de los grupos de mujeres en la planificación, ejecución, y monitoreo del desarrollo nacional; el grado de integración de las metas de igualdad de género en las estrategias nacionales de desarrollo; las asignaciones internas y externas de recursos para las prioridades para la igualdad de género y las necesidades de las mujeres; así como los resultados en materia del 'género' de los enfoques programáticos y otras modalidades de cooperación.⁴

Monitoreo y evaluación conjuntas

Se identificó una serie de mecanismos conjuntos de monitoreo y revisión para el APG y las JAS en los estudios de los países. En general, no hacían monitoreo ni informes sobre el avance en materia de la igualdad de género, siendo **Mozambique** la excepción. Usualmente, se realizaron las

revisiones entre el gobierno y los donantes, con limitada participación de las organizaciones de la sociedad civil. Estos procesos de monitoreo y revisión existen al lado de los procesos normalmente asociados con el desarrollo, ejecución, monitoreo y auditoría de los presupuestos del gobierno en cualquier país.

Por ejemplo, en **Mozambique** los donantes monitorean al **desempeño del Gobierno** durante dos **revisiones conjuntas** anuales. La primera revisión anual acompaña la producción del informe de ejecución del Plan Económico y Social y establece un criterio conjunto sobre el desempeño, que sirve como base para nuevos compromisos. La revisión de medio año se realiza antes de entregar el Plan Económico y Social y el Presupuesto Estatal al Parlamento y se enfoca en el diálogo relacionado con la planificación, los presupuestos y el acuerdo del PAF. Diferentes grupos de trabajo concentrados en diferentes áreas / temas se constituyen alrededor de los cinco pilares temáticos del PARPA, el plan nacional de desarrollo/DELP (Macro-economía y Pobreza, Gobernabilidad, Capital Humano, Desarrollo Económico y Temas transversales (el género es transversal y existe un grupo de trabajo para el género) y elaboran revisiones de sus temas. Fórum Mulher (organización de mujeres) participa de este grupo de trabajo sobre género y también trata de plantear los temas del género en los demás grupos de trabajo. Ya que el PAF para el APG cuenta con indicadores sensibles al género, es tema obligado el género en estas reuniones.

En **Tanzania**, la revisión anual para el **Apoyo al Presupuesto General (APG)** – que monitorea y evalúa el desempeño del Gobierno y de los socios del APG en el cumplimiento de sus compromisos acordados en el marco para el monitoreo del desempeño en el APG del 2007 – determina los compromisos financieros se los socios del

APG para el siguiente año. La revisión se enfoca en cuestiones estructurales, como si se realizaron las revisiones sectoriales a tiempo, antes que en el contenido de las políticas y programas sectoriales. Sólo el Gobierno y los 14 donantes que contribuyen al APG participan de la revisión, mientras que la ONU participa como observadora. Unas pocas organizaciones de la sociedad civil fueron invitadas a la revisión del 2007, limitándose su participación a asistir a las sesiones inaugural y de clausura, y no estuvieron disponibles documentos de antemano con los antecedentes. Hasta la fecha, las revisiones no han abordado cuestiones del género. Para abordar esto, el grupo de socios para el desarrollo sobre la igualdad de género ha sugerido que las revisiones sectoriales incorporen una calificación del desempeño en materia del género.

Los informes nacionales no detallaron sobre el mecanismo de **revisión y evaluación** para las **estrategias de apoyo conjunto de los donantes**. En Tanzania, la JAS se monitorea y evalúa anualmente (el Gobierno y los donantes en consulta con los actores no estatales); a medio término, con la revisión final de la ejecución de la JAST realizada en cada ciclo quinquenal por el Grupo de Monitoreo Independiente (IMG). Asimismo, en Mozambique, se evalúa anualmente el desempeño de los propios donantes, pero ya que su PAF no tiene indicadores relacionados con el género, esto significa que no se tratan los aspectos del género en esta revisión.

Estructuras para el diálogo conjunto

Para responder a las exigencias de mayor armonización y coordinación del apoyo, los donantes han establecido una serie de grupos de **coordinación, temáticos y de trabajo** en los países revisados. Muchos de éstos toman a sus miembros de donantes clave, representantes del gobierno y en algunos casos incluyen la sociedad civil y organismos de la ONU. Existen meca-

nismos y grupos para la **planificación o coordinación del apoyo, el intercambio de la información, y el monitoreo del desempeño (como para el APG)**.

En los países con sustanciales volúmenes de ayuda, específicamente de las nuevas modalidades de cooperación, y con grandes números de donantes, estos crean estructuras en las cuales podrán planificar su colaboración. En los países con menor dependencia de la cooperación, podrían existir también estructuras, pero probablemente se enfocarán más en el intercambio de la información. Los grupos usualmente se concentran en un sector o tema en particular, y reúnen a donantes, representantes del Gobierno, la ONU y OSC que apoyan o trabajan con ese tema.

Grupos de diálogo sobre género

En la mayoría de los países, los donantes también han establecido estructuras o grupos que se **responsabilizan del género**, específicamente en apoyo a la ejecución de los objetivos nacionales para la igualdad de género. Estos grupos suelen tener co-presidentes, con un donante líder en género y un organismo de la ONU. En general, los grupos de género tienen limitada influencia en las decisiones sobre el financiamiento, y posiblemente no tengan las vinculaciones o la representación en las estructuras de diálogo a mayor nivel, como los mecanismos para revisar el apoyo APG. Además, los puntos focales y activistas de género pueden tener representación débil en otros grupos de diálogo sectorial.

Se encontraron grupos específicos de género en, por ejemplo, **Uganda, Ruanda, Etiopía, Tanzania, y Mozambique**. **Uganda** tiene un Grupo de Coordinación de Donantes en materia del Género desde el año 2001; éste convoca a 18 organizaciones donantes bilaterales y multilaterales y ONGs internacionales. El Grupo proyecta establecer un fondo canasto en apoyo a las intervenciones por la igualdad de géne-

6

ro, como la integración de la igualdad de género en los procesos de planificación, presupuestos y monitoreo. **Ruanda** tiene un grupo de temas transversales, establecido como parte de 13 grupos para revisar el DELP pasado. Los grupos participan de la revisión conjunta, planificación estratégica, y presupuestación. La agrupación de temas transversales es coordinada por el Ministerio de Finanzas y co-coordinada por DFID y UNIFEM. Algunos de los otros grupos sectoriales tienen una representación débil o ausente en términos del activismo por el género. En **Etiopía**, el Grupo de Donantes para la Igualdad de Género tiene el mandato de fortalecer la transversalización of género en las políticas y estrategias nacionales y fortalecer la ejecución del PASDEP, el DELP etíope, así como establecer un Fondo Común de Género para apoyar a los mecanismos nacionales y ONGs de género. Asimismo, en **Tanzania**, el Grupo de Socios para el Desarrollo sobre la Igualdad de Género procura apoyar el cumplimiento con los objetivos nacionales para la igualdad de género, transversalizando el género en los procesos y sistemas nacionales clave, tales como las revisiones de gastos públicos, presupuestos, monitoreo y revisiones sectoriales. **Mozambique** cuenta con un Grupo de Coordinación de Género (con representación del gobierno, donantes y sociedad civil) entre los 29 grupos de trabajo establecidos para el proceso de la **Revisión Conjunta**.

El caso del grupo de donantes para el género en **Tanzania** muestra cómo los grupos de género suelen carecer de representación directa en los foros principales para la toma de decisiones económicas. Las/los representantes de los sub-grupos temáticos (como el del Género) no asisten directamente a las sesiones del grupo MKUKUTA (el DELP de Tanzania). Más bien, deben aportar los temas que quieren que se traten, a través de los grupos sectoriales DPG, que deben abordar estos temas

en los grupos del siguiente nivel. La capacidad de participar en los debates de mayor jerarquía es importante, porque influyen en las revisiones del MKUKUTA y del APG, las que entonces determinan los compromisos financieros de los donantes, y el presupuesto en su conjunto.

Notas

¹ Esta publicación ha sido producida con la asistencia de la Unión Europea. El contenido de esta publicación es de exclusiva responsabilidad de su autora y no podrá considerarse de ninguna manera que refleje los criterios de la Unión Europea.

² Apoyo de EuropeAid (2007) a programas sectoriales, cubriendo las tres modalidades financieras: Apoyo al presupuesto sectorial, Fondo común y procedimientos para los proyectos de la CE, Comisión Europea.

³ http://www.bridge.ids.ac.uk/informes_gend_cep.html

⁴ Resultados e indicadores en Igualdad de género y Eficacia de la ayuda: Seguimiento al avance en los resultados del desarrollo: igualdad de género y empoderamiento de las mujeres. http://www.gendermatters.eu/index.php?option=com_content&task=view&id=257&Itemid=87

‘¿Cómo abordan el género los donantes colectivamente en los mecanismos conjuntos de coordinación a nivel nacional?’

ISBN: 1-932827-97-8

Copyright © Fondo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) New York, 2009

Para cualquier información adicional consulten la página web de PSG en www.gender-budgets.org o escriban a la siguiente dirección electrónica: gender.budgets@unifem.org.