

21. EVALUACIÓN CONJUNTA

EVALUACIÓN DE LA COLABORACIÓN ENTRE LA AECID Y EL INSTITUTO DE LA MUJER (2003-2015)

INFORME COMPLETO



Edición: Marzo 2017

© Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación
Secretaría de Estado de Cooperación Internacional
y para Iberoamérica
Secretaría General de Cooperación Internacional
para el Desarrollo

Fotografías © Instituto de la mujer y de la igualdad de
oportunidades

Evaluación realizada por: Red2red Consultores, S.L.

Equipo compuesto por: Victoria Sánchez (directora de la evaluación),
Marta Castillo y María Sarabia, Pablo Lage y Cristina de Blas.

NIPO on-line: 502-17-022-2

NIPO papel: 502-17-021-7

Depósito legal: M-12218-2017

Las opiniones y posturas expresadas en este informe de evaluación
no se corresponden necesariamente con las del Ministerio de
Asuntos Exteriores y de Cooperación.

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra por
cualquier medio o procedimiento, conocido o por conocer,
comprendidas la reprografía y el tratamiento informático, siempre
que se cite adecuadamente la fuente y los titulares del Copyright.

**Para cualquier comunicación relacionada con esta
publicación, diríjase a:**

División de Evaluación de Políticas para el Desarrollo y Gestión del
Conocimiento
Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo

*Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación
Serrano Galvache, 26, Torres Ágora, Torre Norte. 28071 Madrid
Tel.: +34 91 394 8808
evaluacion-sgcid@maec.es*

ÍNDICE

Pag I	ÍNDICE DE GRÁFICOS, TABLAS, CUADROS Y FIGURAS	
Pag IV	LISTADO DE ACRÓNIMOS	
Pag I	1.	INTRODUCCIÓN
Pag 2	1.1	EL OBJETO DE EVALUACIÓN
Pag 6	1.2	CARACTERÍSTICAS DE LA EVALUACIÓN
Pag 6	1.2.1.	ALCANCE Y OBJETIVOS
Pag 7	1.2.2.	PREGUNTAS DE EVALUACIÓN, MARCO TEÓRICO Y DIMENSIONES DE ANÁLISIS
Pag 9	1.3	SÍNTESIS DE OTROS ASPECTOS METODOLÓGICOS
Pag 10	1.4	CONDICIONANTES Y LÍMITES DE LA EVALUACIÓN
Pag 14	2.	ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE HALLAZGOS
Pag 14	2.1	EL COMPONENTE DE FORMACIÓN
Pag 14	2.1.1	LA EVOLUCIÓN DEL COMPONENTE DE FORMACIÓN ENTRE 1989 Y 2015
Pag 30	2.1.2	INFLUENCIA DEL COMPONENTE DE FORMACIÓN EN SUS EGRESADAS, PASANTES Y EN LAS INSTITUCIONES CON LAS QUE SE RELACIONARON
Pag 52	2.1.3	PERTINENCIA Y VALOR AÑADIDO DEL COMPONENTE DE FORMACIÓN EN EL MOMENTO ACTUAL
Pag 56	2.2	COMPONENTE DE FINANCIACIÓN DE PROYECTOS ESPECÍFICOS
Pag 57	2.2.1	APLICACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES DE LA EVALUACIÓN ANTERIOR
Pag 64	2.2.2	EL COMPONENTE DE PROYECTOS COMO INSTRUMENTO DE PROMOCIÓN DE DERECHOS DE LAS MUJERES
Pag 84	2.2.3	COMPLEMENTARIEDAD CON OTRAS INICIATIVAS
Pag 91	2.2.4	VALOR AÑADIDO DE UNA CONVOCATORIA ESPECÍFICA DE PROYECTOS DE GÉNERO Y CONSECUENCIAS DE SU DESAPARICIÓN
Pag 99	2.3	EL PROGRAMA MUJER Y DESARROLLO Y LA COLABORACIÓN AECID-IMIO
Pag 99	2.3.1	INCIDENCIA DE LA COLABORACIÓN INTERINSTITUCIONAL EN LA COHERENCIA ENTRE LAS POLÍTICAS DE IGUALDAD Y COOPERACIÓN AL DESARROLLO Y EVOLUCIÓN EN RELACIÓN CON EL CONTEXTO NACIONAL E INTERNACIONAL
Pag 115	2.3.2	APORTES DEL PROGRAMA SOBRE LA INSTITUCIONALIZACIÓN DEL ENFOQUE DE GÉNERO
Pag 122	2.3.3	VALOR AÑADIDO DE INTEGRAR SUS DOS COMPONENTES EN EL PROGRAMA
Pag 125	2.3.4	PERTINENCIA ACTUAL DEL PROGRAMA Y DEL MANTENIMIENTO DE SUS DOS COMPONENTES

Pag 128 **3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

Pag 128 3.1 CONCLUSIONES
Pag 135 3.2 RECOMENDACIONES

TABLAS

Pag 26	TABLA 1	DURACIÓN DEL COMPONENTE DE FORMACIÓN Y HORAS DE FORMACIÓN TEÓRICA ENTRE 1999 Y 2015
Pag 29	TABLA 2	DISTRIBUCIÓN DE EGRESADAS SEGÚN TIPO DE ORGANIZACIÓN DE PASANTÍA (1989-2015)
Pag 31	TABLA 3	EGRESADAS ENCUESTADAS SEGÚN ÁMBITOS EN LOS QUE HAYAN TRABAJADO (N=90)
Pag 34	TABLA 4	INSTITUCIONES EN LAS QUE HAN TRABAJADO LAS EGRESADAS DEL COMPONENTE DE FORMACIÓN (N=72)
Pag 40	TABLA 5	ÁMBITO DE ACTUACIÓN DE LAS REDES DE EGRESADAS (N=54)
Pag 42	TABLA 6	EGRESADAS QUE REALIZARON SU PASANTÍA EN OTC SEGÚN EDICIONES Y PAÍSES, ENTRE 1996 Y 2015
Pag 46	TABLA 7	ORGANIZACIONES DE MUJERES QUE PERCIBIERON FONDOS Y RECIBIERON PASANTES ENTRE 2003 Y 2015
Pag 55	TABLA 8	COMPARACIÓN DE PRINCIPALES ELEMENTOS DE ESTUDIOS VIGENTES DE POSTGRADO EN GÉNERO Y DESARROLLO
Pag 60	TABLA 9	EVOLUCIÓN ANUAL DEL PORCENTAJE DE PROYECTOS VALORADOS POR LAS OTC (1998-2002)
Pag 60	TABLA 10	EVOLUCIÓN ANUAL DEL PORCENTAJE DE PROYECTOS VALORADOS POR LAS OTC (2005-2010)
Pag 62	TABLA 11	EVOLUCIÓN ANUAL DEL NÚMERO DE SOLICITUDES Y DEL PRESUPUESTO DEL COMPONENTE DE PROYECTOS
Pag 68	TABLA 12	ADECUACIÓN DEL COMPONENTE DE PROYECTOS A LA PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS MUJERES E IGUALDAD DE GÉNERO
Pag 69	TABLA 13	IMPORTES PROMEDIO SOLICITADOS Y CONCEDIDOS (2003-2015) POR CONVOCATORIA (€)
Pag 70	TABLA 14	SECTORES DE INTERVENCIÓN DE LOS PROYECTOS DE CONTINUIDAD. 2005-2010
Pag 96	TABLA 15	CONSECUENCIAS DE LA DESAPARICIÓN DE LA CONVOCATORIA PARA LAS ORGANIZACIONES Y SU TRABAJO
Pag 97	TABLA 16	EFFECTOS EN EL POSICIONAMIENTO DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA EN RELACIÓN LA TEMÁTICA DE GÉNERO
Pag 124	TABLA 17	COINCIDENCIA DE PASANTES Y SUBVENCIÓN EN UN MISMO EJERCICIO ENTRE 2003 Y 2015

CUADROS

Pag 4	CUADRO 1	SÍNTESIS DE LOS PRINCIPALES ELEMENTOS DE LOS COMPONENTES DEL PROGRAMA “MUJERES Y DESARROLLO”
Pag 9	CUADRO 2	PRINCIPALES TÉCNICAS UTILIZADAS
Pag 17	CUADRO 3	GESTIÓN DEL PROGRAMA DE FORMACIÓN POR EDICIONES Y MODALIDADES (1989-2016)
Pag 19	CUADRO 4	REQUISITOS DE ACCESO A LA FORMACIÓN Y EVOLUCIÓN
Pag 20	CUADRO 5	PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LAS PARTICIPANTES EN EL COMPONENTE DE FORMACIÓN. 2003-2015
Pag 36	CUADRO 6	EMPRESARIOS CON PARTICIPACIÓN DE EGRESADAS DEL PROGRAMA DE FORMACIÓN
Pag 41	CUADRO 7	REDES FORMALES GENERADAS A PARTIR DEL COMPONENTE DE FORMACIÓN
Pag 87	CUADRO 8	PRINCIPALES INSTRUMENTOS DE FINANCIACIÓN DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA Y RELACIÓN CON EL FINANCIAMIENTO A ORGANIZACIONES QUE TRABAJAN CON ENFOQUE GED
Pag 106	CUADRO 9	RELACIONES ENTRE LA AECID Y EL IMIO EN EL ÁMBITO DEL PROGRAMA. 1988-2003
Pag 109	CUADRO 10	RELACIONES ENTRE LA AECID Y EL IMIO EN EL ÁMBITO DEL PROGRAMA. 2004-2010
Pag 113	CUADRO 11	RELACIONES ENTRE LA AECID Y EL IMIO EN EL ÁMBITO DEL PROGRAMA. A PARTIR DE 2011

ILUSTRACIONES

Pag 4	ILUSTRACIÓN 1	MODELO LÓGICO DEL PROGRAMA. CADENA DE RESULTADOS
Pag 8	ILUSTRACIÓN 2	MODELO CONCEPTUAL PARA EL ANÁLISIS GLOBAL
Pag 79	ILUSTRACIÓN 3	ESTRATEGIA DE EMPODERAMIENTO APLICADA AL COMPONENTE DE PROYECTOS

GRÁFICOS

Pag 33	GRÁFICO 1	VALORACIÓN DE INCIDENCIA SOBRE EMPLEABILIDAD INICIAL
Pag 33	GRÁFICO 2	INCIDENCIA EXPRESADA SOBRE TRAYECTORIA PROFESIONAL
Pag 35	GRÁFICO 3	TIPO DE CARGOS OCUPADOS POR LAS EGRESADAS DEL COMPONENTE DE FORMACIÓN
Pag 37	GRÁFICO 4	PERMANENCIA EN EL SECTOR DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO (IZQUIERDA) Y EN POLÍTICAS DE IGUALDAD (DERECHA)
Pag 120	GRÁFICO 5	EVOLUCIÓN DE AOD DESTINADA A GÉNERO COMO SECTOR (MILL. €)
Pag 120	GRÁFICO 6	EVOLUCIÓN DEL PESO DE GÉNERO COMO SECTOR SOBRE LA AOD (%)

LISTADO DE ACRÓNIMOS

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional y para el Desarrollo
AGE	Administración General del Estado
ALC	América Latina y Caribe
AOD	Ayuda oficial al desarrollo
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE
CEDAW	Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIDEAL	Centro de Investigación y Documentación entre España y América Latina
CIDOB	Barcelona Centre for International Affairs
CMS	Enfoque del cambio más significativo
COMMCA	Consejo de Ministras de la Mujer de Centroamérica y República Dominicana
CONGDE	Coordinadora de ONG para el Desarrollo
CPD	Coherencia de Políticas de Desarrollo
CRS	Common Reporting Standard
DEP	Civil Society Organisation
DGPOLDE	Dirección General de Planificación y Evaluación para Políticas al Desarrollo
DDSSRR	Derechos sexuales y reproductivos
FIIAPP	Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FNUAP	Fondo de Población de Naciones Unidas
FSE	Fondo Social Europeo
GED	Género en Desarrollo
ICEI	Instituto Complutense de Estudios Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid
ICI	Instituto de Cooperación Iberoamericana
IEPALA	Instituto de Estudios Políticos para América Latina y África
IMIO	Instituto de la Mujer y de la Igualdad de Oportunidades
IMU	Instituto de Investigación, Capacitación y Desarrollo de la Mujer de El Salvador
INSTRAW	Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer
IPADE	Instituto para la Promoción y el Apoyo al Desarrollo
LOIEMH	Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva entre Mujeres y Hombres
MAEC	Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación
MAP	Marco de Asociación País
MAS	Ministerio de Asuntos Sociales
MED	Mujeres en Desarrollo
MSSSI	Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad
MTAS	Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales

NN.UU.	Organización de las Naciones Unidas
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
O.M.	Orden Ministerial
ONGD	Organización no Gubernamental para el Desarrollo
OO.II.	Organismos Internacionales
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
OTC	Oficinas Técnicas de Cooperación
OPE	Oficina de Planificación y Evaluación
PACI	Plan Anual de Cooperación Internacional
PAS	Plan de Acción Sectorial de la Cooperación Española
PD	Plan Director de la Cooperación Española
PIFTE	Programa Iberoamericano de Formación Técnica Especializada
PIOM	Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PPT	Pliegos de prescripciones técnicas
S.D.	Sin datos
SECIPI	Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica
SGCID	Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo
SICA	Sistema de Integración Centroamericano
UCM	Universidad Complutense de Madrid
UNICEF	Fondo de Naciones Unidas para la Infancia
V.A.	Valor absoluto

I. INTRODUCCIÓN

El documento que a continuación se presenta contiene el informe final de la evaluación de la colaboración entre la AECID y el Instituto de la Mujer, en el marco del Programa Mujer y Desarrollo, que Red2Red ha llevado a cabo para la Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SGCID) y la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP). El informe es el producto de un trabajo que ha resultado complejo por el dinamismo del contexto en el que se han desarrollado las actuaciones y del objeto analizado. Un dinamismo político, nacional e internacional, pero también estratégico, programático e institucional.

Las preguntas de evaluación definidas por el pliego de prescripciones técnicas se encontraban organizadas en tres grandes bloques, según se refirieran a cada uno de los componentes del Programa por separado o a cuestiones de carácter general, más centradas en las relaciones entre sus principales actores. Ésta constituye una característica particular de esta evaluación, que en realidad ha supuesto la realización de dos ejercicios paralelos que confluyeron, eso sí, en un análisis más general y conjunto. Ese modo de proceder tuvo su reflejo, por ejemplo, sobre la extensión de este informe que en sus primeras versiones superaba con mucho los estándares habituales. Se llevó a cabo un proceso sucesivo de depuración con el fin de dejar en el cuerpo central del documento únicamente aquellos elementos que se consideraron imprescindibles. En consecuencia, resulta especialmente relevante contar con los volúmenes de anexos de este informe como apoyo a la lectura. En concreto, la cronología del contexto y de la evolución del Programa ofrece información muy valiosa y pormenorizada que completa y complementa lo incluido en el cuerpo central del informe. No es el único anexo que cuenta con estas características, ya que otros proporcionan también información que puede ser necesaria para una comprensión completa. A lo largo del documento se ha ido haciendo mención expresa de los puntos en los que se puede contar con información adicional.

Esta evaluación, además, presenta dos particularidades en relación con alcance temporal (2003-2015). Por una parte, las primeras etapas de uno de sus componentes fueron evaluadas durante el año 2003, pero el componente de formación no había sido evaluado con anterioridad, lo que exigía una mayor contextualización para poder comprenderlo adecuadamente. Por otra parte, 2010 es el año de publicación de la última convocatoria de ayudas y es también el año de la última promoción del entonces Magister (si bien, como se verá, resurgió posteriormente con características un tanto diferentes). Desde entonces puede afirmarse que no existe el Programa que, teóricamente, articulaba en buena medida las relaciones entre ambas instituciones y eso ha tenido consecuencias a la hora de recoger información sobre él, especialmente a la hora de recurrir a fuentes primarias, ya un tanto diluidas por efecto del olvido.

El documento se encuentra estructurado en tres capítulos. En este mismo **capítulo introductorio**, el apartado siguiente describe de manera muy sintética el Programa y sus dos com-

ponentes. Como se ha dicho previamente, proporciona la información mínima imprescindible para ubicar el Programa Mujer y Desarrollo e introduce la teoría de la intervención. También se incluyen las características de la evaluación, su enfoque metodológico y los condicionantes que afectan al producto final.

El capítulo 2 es el más extenso y su contenido son los **hallazgos obtenidos**, si bien también incluye elementos descriptivos, especialmente en el caso del componente de formación, para facilitar una mejor comprensión. En su estructura interna pueden encontrarse en primer lugar los resultados referidos específicamente a cada uno de los componentes, para finalmente abordar el bloque global. El capítulo 3 incluye las **conclusiones y recomendaciones** alcanzadas. Se ha prestado una atención especial a las referidas al componente de formación, en las que se desciende al nivel operativo, respondiendo a la existencia de una pregunta de evaluación específica al respecto. El documento se complementa con un buen número de anexos que han sido distribuidos en dos volúmenes, dada su extensión. Entre los anexos se encuentran algunos productos intermedios de la evaluación que pueden resultar muy útiles para la realización de análisis adicionales, tales como los productos de los diferentes ejercicios de sistematización que ha sido necesario llevar a cabo.

Para terminar, mencionaremos que se ha optado por homogeneizar los acrónimos correspondientes al Instituto de la Mujer y a la Agencia Española de Cooperación, de manera que se han utilizados sus denominaciones actuales. Así, nos referiremos al IMIO (Instituto de la Mujer y para la Igualdad de Oportunidades) y a la AECID (Agencia Española de Cooperación Internacional y para el Desarrollo), aun cuando se esté haciendo referencia a periodos en los que su denominación no se correspondía con la actual.

1.1 EL OBJETO DE EVALUACIÓN

El objeto de esta evaluación es, siguiendo la definición establecida en el Pliego de Prescripciones Técnicas, **la relación mantenida entre la AECID y el Instituto de la Mujer en relación con el Programa Mujer y Desarrollo**. Se trata, por tanto, de un objeto de evaluación complejo, que no se centra únicamente en un programa con unas actuaciones más o menos definidas, sino que incluye como objeto principal el conjunto de relaciones establecidas entre las dos instituciones, que es larga y llena de vicisitudes entre otras razones porque las propias instituciones han atravesado por importantes cambios en el periodo analizado y porque el contexto político y estratégico en el que se han desenvuelto también lo ha hecho.

Las relaciones formales entre el IMIO y la AECID han contado con la cobertura de sucesivos convenios plurianuales de colaboración que no siempre tuvieron la misma especificidad, el mismo periodo de vigencia y ni siquiera fueron suscritos por las mismas instituciones¹. Los Convenios marco eran revisados anualmente en protocolos de actuación, mucho más específicos y operativos, y las relaciones entre el IMIO y la AECID se articulaban a través de una Comisión

¹ Los departamentos implicados variaron en el tiempo, según la dependencia competencial del Instituto de la Mujer bien del Ministerio de Servicios Sociales o de Trabajo y Servicios Sociales

Mixta de seguimiento establecida a tal efecto. Obviamente, las relaciones formales no son las únicas que se producen entre instituciones, y el IMIO y la AECID se han encontrado una y otra vez en diferentes foros y órganos que se irán mencionando y que contarán con un mayor grado de proximidad o lejanía con el Programa Mujer y Desarrollo.

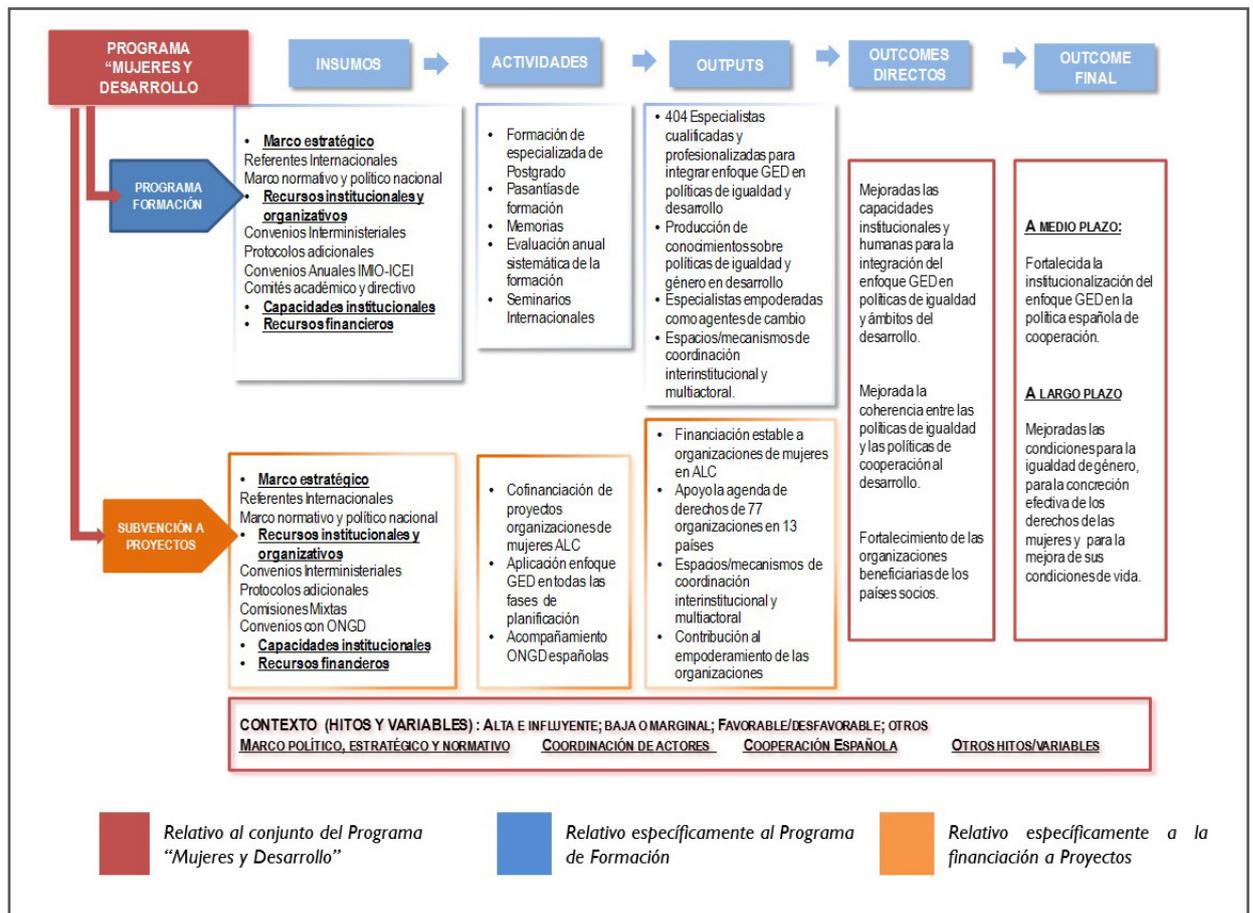
El Programa Mujer y Desarrollo se crea a iniciativa del Instituto de la Mujer (IMIO) en el año 1988, en el marco de las relaciones de cooperación que se habían establecido con el Instituto de Cooperación Iberoamericana, predecesor de la AECID. A pesar de los 22 años de vigencia del Programa, su finalidad general no sufrió modificaciones sustanciales, definiéndose en torno a las ideas de contribuir al reconocimiento de las mujeres como agentes de desarrollo tanto a nivel nacional como internacional, al de promover su participación en todos los ámbitos del desarrollo y de su integración plena en la vida pública y privada, así como a asegurar que en la Cooperación Española se garantizara la participación de las mujeres y su acceso a los beneficios y recursos del desarrollo en todas las fases de la cooperación².

Para avanzar en el logro de su finalidad, el Programa Mujer y Desarrollo contó con dos componentes complementarios de nacimiento sucesivo: un componente de financiación de proyectos y un componente de formación de expertas que han tenido trayectorias paralelas, con elementos de integración, fundamentalmente conceptual, como se muestra en la Ilustración I donde se plasma la lógica de la intervención y sus puntos de confluencia³. Como puede verse, se parte de unos insumos en buena medida coincidentes, pero el resto de los componentes no se integran —y lo hacen sólo hasta cierto punto— hasta que no llegan al nivel de los resultados (*outcomes* directos) y, sobre todo, en el nivel del impacto (*outcome* final), donde se recoge la contribución deseada por el Programa tanto en términos de la institucionalización del enfoque GED en la política española de cooperación y en su acción, como en relación con la mejora de las condiciones para la igualdad de género en los países por la vía del fortalecimiento de las organizaciones de mujeres y feministas. En el cuadro de la página siguiente se muestran sus características básicas.

² De hecho, no es posible utilizar su finalidad para valorar la evolución del Programa y es preferible acudir a sus prioridades y líneas de actuación.

³ La lógica que se muestra ha tenido en cuenta las adaptaciones sucesivas del conjunto del Programa Mujer y Desarrollo.

Ilustración 1. Modelo lógico del Programa. Cadena de resultados⁴



Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 1. Síntesis de los principales elementos de los componentes del Programa "Mujer y Desarrollo"

COMPONENTE DE PROYECTOS	COMPONENTE DE FORMACIÓN
Definición y características	Definición y características
Convocatoria de ayudas para organizaciones feministas y de mujeres fundamentalmente de Latinoamérica, dirigida a la financiación de proyectos que contribuyesen a su empoderamiento y al de las mujeres que participasen en ellos.	Formación orientada a la capacitación de mujeres que pudieran contribuir a introducir la perspectiva de género en la Cooperación al desarrollo española y a su institucionalización, desde su propia especialización y empoderamiento. Concebido como una medida de acción positiva, orientada a la empleabilidad e inserción laboral de sus egresadas en un ámbito profesional emergente en aquel momento: el de la cooperación al desarrollo.

⁴ Las cifras que figuran en el diagrama que se incluye se corresponden con los outputs reales obtenidos por el programa durante toda su existencia, en el caso del componente de formación y durante el periodo evaluado, en el componente de proyectos

Destinatarias	Destinatarias
<p>Organizaciones No Gubernamentales (ONG) o grupos de ONG constituidas en redes, cuyos objetivos prioritarios fueran la participación de las mujeres y su acceso a los recursos del desarrollo.</p>	<p>Durante buena parte de sus ediciones se dirigió a mujeres mayores de 25 años en situación de desempleo, con una titulación universitaria, experiencia previa en el ámbito de la cooperación al desarrollo y/o las organizaciones del movimiento feminista y con conocimiento de idiomas.</p>
Temporalidad	Temporalidad
<p>La primera convocatoria fue lanzada en 1988. Se formulaba con una periodicidad aproximadamente anual, con la excepción de los años 2003 y 2004, en los que no se publicó. La última convocatoria fue realizada por el Ministerio de Igualdad en el año 2010 y desde ese momento se encuentra en suspenso.</p>	<p>La primera edición se produce en 1989 como "Programa de Formación de Formadoras de Personal al Servicio de la Cooperación en materia de Mujer y Desarrollo", gestionado e impartido por el IPADE. Se vino desarrollando anualmente bajo diferentes formatos, con la excepción de los cursos 2011/2012 y 2012/2013 en los que no se celebró. Desde 1998 adquiere reconocimiento universitario. Resurge en 2013 con formato de máster y ya desvinculado del "Programa Mujer y Desarrollo".</p>
Agentes implicados e instrumentos de gestión	Agentes implicados e instrumentos de gestión
<p>Los resultados de la convocatoria anual de ayudas se materializaban en convenios de cooperación directa entre el IMIO y las organizaciones de mujeres de los países socios. A partir de 1996 se desarrolló, además, una convocatoria oficial de ayudas a ONGD españolas que acompañaban a las organizaciones a las que se les habían concedido previamente ayudas para la ejecución de proyectos y que vehiculizaban la financiación hacia ellas.</p>	<p>Hasta 1995 su coorganización e impartición se materializaba mediante Convenio con ONGD españolas. Durante el período 1995-1998 la adjudicación de estas actividades se realizó mediante concurrencia competitiva y, desde este último año se formalizaron convenios anuales de colaboración con la UCM y la impartición corre a cargo del ICEI.</p>
Qué se financiaba	Características de la formación
<p>Las líneas de intervención, los sectores y el tipo de acciones financiadas experimentaron algunos cambios a lo largo del tiempo según las prioridades y los intereses del IMIO y de la Cooperación Española, si bien en términos generales se han venido apoyando acciones de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Iniciativas de fomento del movimiento de mujeres a nivel regional, nacional y local. • Fortalecimiento y consolidación de organizaciones de mujeres. • Apoyo a instituciones homólogas del Instituto de la Mujer (en su primera etapa). <p>Los proyectos podían ejecutarse durante 12 meses, si bien era posible concatenar solicitudes durante un máximo de 3 anualidades. Como promedio se financiaban unos 25 proyectos por convocatoria. Los importes concedidos fueron variando (40.000-70.000€ y posteriormente 70.000-100.000€), siendo diferentes si se trataba de una iniciativa local o de una regional. La ONGD española que acompañaba y hacía el seguimiento de las organizaciones en los países socios percibía en torno a un 10% de la subvención.</p>	<p>La participación en la formación implicaba dedicación exclusiva y el disfrute de una beca completa que incluía la matrícula de los estudios, la manutención, una bolsa de viaje y un seguro. Anualmente se ofertaban un promedio de 25 plazas. Estudios con un enfoque teórico-práctico, con una primera fase teórica impartida en Madrid y una posterior fase práctica que consistía en una pasantía en una organización del Sur y, a partir de 1996, también en OTC. El curso se completaba con una fase final evaluativa de dos semanas, de nuevo en Madrid. La duración de la formación era de aproximadamente 11 meses. El alumnado tenía que presentar varios trabajos a lo largo del curso y una tesina final para poder obtener la titulación. Las alumnas estaban sujetas a seguimiento académico por parte de una tutora durante la fase teórica. Durante las prácticas cada alumna contaba con una tutora personal de la institución receptora y también con una tutora individual para la elaboración del trabajo final.</p>

1.2 CARACTERÍSTICAS DE LA EVALUACIÓN

En este capítulo se incluyen los aspectos clave que permiten comprender y valorar el ejercicio realizado y que se refieren a cuestiones metodológicas o al marco general de análisis. En los anexos a este documento pueden encontrarse los soportes de las técnicas utilizadas y otros aspectos complementarios.

1.2.1 ALCANCE Y OBJETIVOS

El alcance de esta evaluación es, siguiendo los términos de referencia que la definen (TdR), la colaboración entre la AECID y el Instituto de la Mujer en el período 2003-2015. De este modo sus resultados podrán enlazar con los de la evaluación que se realizó en años anteriores, cuyo alcance se extendía precisamente hasta el año 2002. Lamentablemente esa evaluación no contempló el componente de formación, por lo que el ejercicio actual considera su trayectoria desde su creación en 1988, con el fin de garantizar una adecuada contextualización. Sin embargo, la profundidad del análisis de las etapas anteriores a la contemplada en el alcance de la evaluación no es la misma que la del período efectivamente evaluado.

El **propósito** de esta evaluación, siguiendo lo expresado en los TdR, es “valorar, desde el enfoque de coherencia de políticas⁵, la relación mantenida hasta el momento entre ambas instituciones en relación con este programa y sus resultados”. Este propósito se concreta en los siguientes objetivos específicos:

1. Analizar la colaboración entre la AECID y el Instituto de la Mujer durante el diseño y la ejecución del programa y su contribución a la coherencia de políticas para el desarrollo.
2. Analizar los resultados conseguidos con el Programa, tanto previstos como no previstos.
3. Valorar la relevancia del Programa y su pertinencia actual, en función de su contribución a la institucionalización del enfoque de género en la Cooperación Española y en otras instituciones internacionales y de los países socios.

Todo el trabajo de esta evaluación se ha dirigido a la satisfacción de estos objetivos por la vía, eso sí, de dar respuesta a las preguntas de evaluación formuladas en la evaluación.

⁵ Se entiende por coherencia de políticas para el desarrollo (CPD) la integración de la perspectiva de desarrollo en el conjunto de la acción gubernamental, desde el diseño hasta la implementación y la evaluación y para los diferentes actores políticos. Se trata de un concepto recogido en la Ley española de Cooperación de 1998, según la cual “los principios y objetivos señalados en la ley informarán todas las políticas que apliquen las Administraciones Públicas en el marco de sus respectivas competencias y que puedan afectar a los países en vías de desarrollo”. Trasladando este enfoque de la Ley, la CPD aparece recogida en el II Plan Director de la Cooperación Española (2005-2008), reconocida como uno de sus ámbitos estratégicos de acción en el III PD (2009-2012) y como uno de sus principios de acción en la apuesta por la eficacia y la calidad de la ayuda en el IV PD (2013 -2016).

1.2.2. PREGUNTAS DE EVALUACIÓN, MARCO TEÓRICO Y DIMENSIONES DE ANÁLISIS

Las 11 preguntas de evaluación y las 19 subpreguntas contenidas en los TdR (Anexo 1) fueron operacionalizadas durante las primeras fases de la evaluación y a partir de ellas se configuró la matriz que aparece en el Anexo 2 de este documento, en cuya construcción se tuvo en cuenta el enfoque de Coherencia de Políticas requerido en la evaluación. Para ello se construyó un marco de análisis dirigido específicamente a este fin y que incluye los elementos que se han valorado necesarios para la aplicación global del enfoque, incluso en los casos en los que la evaluación sólo podía garantizar un tratamiento limitado de alguno de ellos⁶.

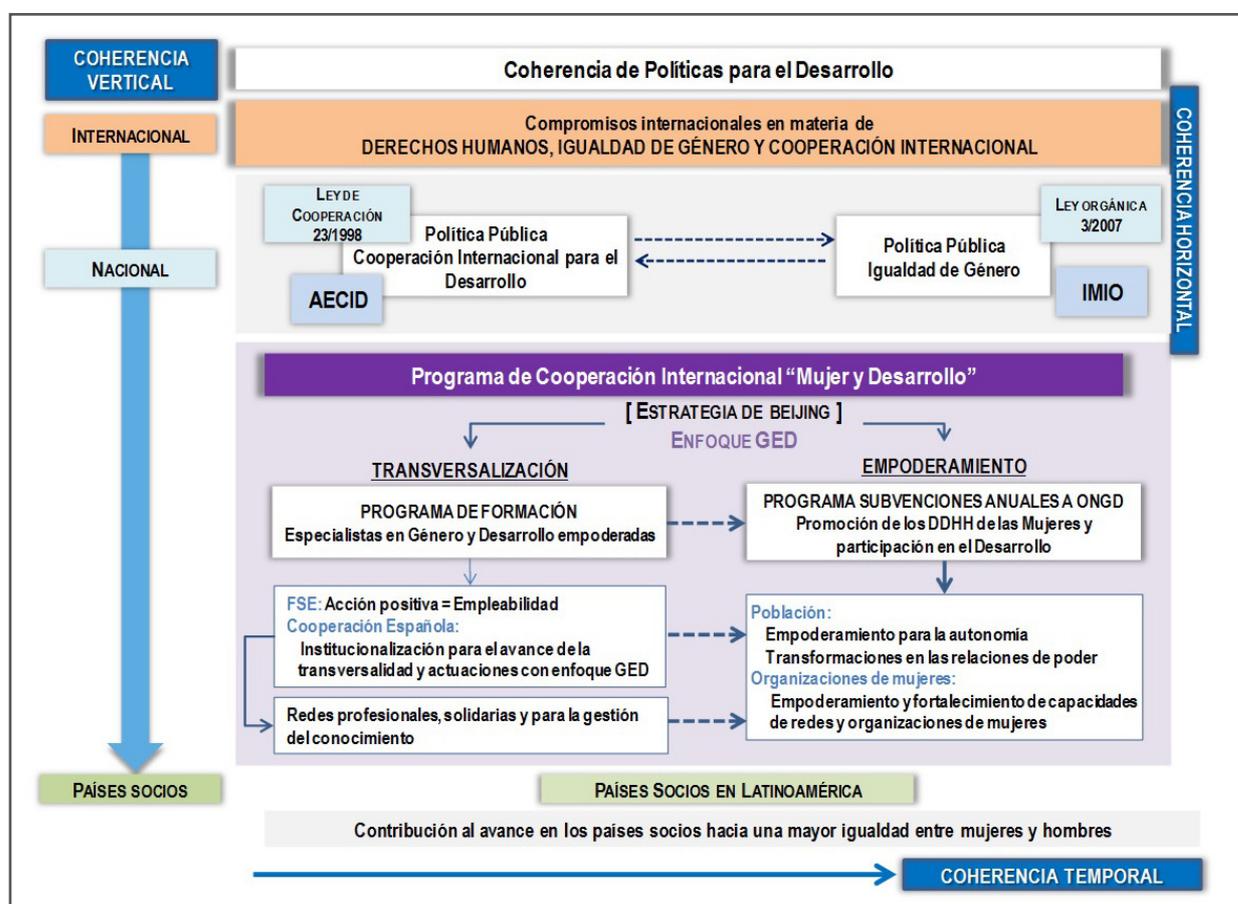
El enfoque CPD busca una actuación integral y coordinada del conjunto de las políticas (no sólo las de cooperación), de manera que desde el momento mismo de su planificación, se incorpore una visión de desarrollo común. Siguiendo la clasificación de la OCDE, ello supone la utilización de un enfoque tridimensional: vertical, horizontal y temporal, tal y como se muestra en el diagrama que se incluye posteriormente. Su aplicación a esta evaluación supone el análisis del objeto de evaluación como fruto del grado de consistencia con las políticas públicas dentro de las cuales se enmarca y del marco de relaciones y nivel de convergencia entre las instituciones involucradas en su gestión e implementación. A continuación se describe brevemente cada una de estas perspectivas:

- La “**coherencia vertical**” permite analizar una política determinada desde los compromisos de donde emana, pasando por las estructuras administrativas y los instrumentos, mecanismos y procesos de los que depende su aplicación. Todos estos elementos deben conformar un conjunto consistente en el plano ‘vertical’ (internacional, nacional y local) para ser eficaces en el cumplimiento de los objetivos que persigue. Además, también es necesario que exista una convergencia e integración de actores y agendas que forman parte de una política pública. En esta evaluación, ello se concreta fundamentalmente en el análisis de la consistencia entre los compromisos internacionales a los que se ha adherido el Estado español en el ámbito de los derechos humanos, la igualdad de género y el desarrollo y su traslado al marco normativo y referencial de las políticas públicas españolas de cooperación para el desarrollo y de igualdad, teniendo en cuenta también el modo en el que estos compromisos se pretendían operacionalizar.
- La “**coherencia horizontal**” se centra en la inclusión de los objetivos de desarrollo en las políticas públicas en su conjunto, independientemente del sector al que se refieran. Con ello se pretende que todas ellas promuevan el desarrollo, creando sinergias con el sistema de cooperación (o que, como mínimo, otras políticas no entren en contradicción con la política de cooperación, preservando los intereses públicos agregados (Alonso et al, 2010)).

⁶ Por ejemplo, en el caso de esta evaluación, los resultados en las personas de los países socios sólo podían analizarse vía estudios de caso, ya que el resto de las técnicas de recogida de información previstas eran excesivamente indirectas para la obtención de información fiable sobre este aspecto. Sin embargo, un enfoque de coherencia, tal y como se solicita en los TdR, debe incluirlo, a sabiendas de que posiblemente no podrá alcanzarlos.

- En la evaluación se analiza la correspondencia entre la política de igualdad y la de cooperación para el desarrollo, atendiendo a las estructuras político-administrativas donde se hallan insertos tanto la AECID como el IMIO, así como al marco normativo y estratégico de referencia nacional en materia de género y de cooperación.
- La “**coherencia temporal**”, atiende la consistencia de las políticas en relación a las medidas que se toman a lo largo del tiempo (Alonso et al., 2010). En este caso, la permanencia del Programa en el tiempo permite registrar las consistencias y discontinuidades en la coherencia vertical y horizontal que hayan podido producirse.

Ilustración 2. Modelo conceptual para el análisis global



Fuente: Elaboración propia.

El resultado del análisis de coherencia efectuado se concentra fundamentalmente en el apartado 2.3 de este informe y se ha sustentado en un detallado análisis de las relaciones entre ambas instituciones en el marco más amplio en el que se desarrollaban. Para más detalles, el producto final de este análisis ha sido incluido en el Anexo I4, ya que su extensión impedía su inclusión en el cuerpo de este informe.

1.3. SÍNTESIS DE OTROS ASPECTOS METODOLÓGICOS

Ha sido posible aplicar todas las técnicas que se encontraban previstas, si bien no en todos los casos en las mejores condiciones o con los mejores resultados, tal y como se verá en el apartado siguiente. A continuación se incluye una tabla resumen de las técnicas que se aplicaron, así como algunos comentarios sobre cada una de ellas.

Cuadro 2. Principales técnicas utilizadas

TÉCNICA	BREVE DESCRIPCIÓN / OBSERVACIONES
Análisis documental	Se ha realizado un exhaustivo análisis documental de fuentes bibliográficas, de producción del mismo Programa y de otras fuentes. En el Anexo 3 se encuentra un amplio listado de las fuentes que se han tenido en cuenta.
Entrevistas a informantes clave	Sus perfiles respondían a diferentes dimensiones de análisis, más contextuales y político-estratégicos, más específicos o más institucionales. Se incluyeron también algunos representantes de grupos de interés cuya perspectiva deseaba incluirse en la evaluación. Finalmente, ha sido posible realizar un total de 38 entrevistas, sin tener en cuenta las realizadas en el análisis de casos (otras 17 entrevistas específicas adicionales) o las que han servido de sustento para la aplicación de otras técnicas. El listado completo se presenta en el Anexo 4 e incluye un total de 10 coordinadores/as de OTC, que fueron seleccionados por la confluencia en el país de los dos componentes del Programa Mujer y Desarrollo.
Encuesta a entidades beneficiarias del componente de proyectos	La encuesta se dirigió a un total de 72 organizaciones, que se correspondían con todas las que habían recibido una ayuda en el periodo objeto de análisis (2003 a 2010) y que se mantenían activas en el momento actual o de las que se desconocía su estado (3 organizaciones habían dejado de existir). Se obtuvieron 22 respuestas, lo que supone una tasa del 31% que puede considerarse moderadamente alta para esta forma de administración, pero insuficiente para considerar sus datos como representativos.
Encuesta a egresadas del componente de formación	Se optó por ampliar el número de destinatarias, dado que el período sujeto a evaluación contaba con un reducido número de alumnas egresadas (168), así como para evitar posibles sesgos. Por tanto, el cuestionario se distribuyó a todos los contactos del listado de egresadas facilitado por ICEI, lo que hace un total de 227 personas, procedentes de las ediciones 1999 a 2015. Se ha obtenido una tasa de respuesta del 46%, que puede considerarse alto para esta forma de administración. No obstante, el margen de error para el periodo objeto de análisis es del 6,78% con un nivel de confianza del 95% (un 5,7 al 90%), lo que significa que las inferencias sobre el conjunto de las egresadas del periodo 1999-2015 deben ser tomadas con cautela. Como complemento, en cada una de las tablas incluidas en el informe se menciona el número de respuestas que se obtuvieron.
Estudios de caso	La selección de los países para los estudios de caso respondió a un total de 6 criterios que trataban de priorizar países con una presencia relevante de intervenciones del Programa, junto con otros que se detallan en la introducción de los estudios de casos (Anexo 18). Para la selección definitiva de los países se atendió la sugerencia del Comité de Gestión, en el sentido de no tener en cuenta la primera opción del equipo de evaluación, por ser países sobrevalorados en el marco de la Cooperación Española. La resultante fue, entonces, la selección de los dos países definitivos: Ecuador y Nicaragua. En cada uno de los países se seleccionaron 4 instituciones, atendiendo a criterios de concentración de financiación y sectores de atención, entre otros. Se procuró también garantizar la máxima variabilidad entre ellas.

Historias de vida y cambio más significativo

En el marco de esta evaluación ambas técnicas se dirigen a constatar la existencia de cambios que se consideran relevantes desde el punto de vista de quien los experimentó, así como los factores que tuvieron una mayor incidencia en que se produjese. El objeto al que se aplica en las participantes del programa de formación, en el caso de las historias de vida, y las organizaciones receptoras de la ayuda de las subvenciones, en el caso del Cambio Más Significativo. Se han aplicado estas técnicas de manera simplificada, para posibilitar su utilización, en un total de 4 casos por cada una de ellas. De nuevo, el último de los criterios de selección ha sido tratar de encontrar una cierta variabilidad en los casos elegidos, con el fin de prevenir la aparición de sesgos.

La información que aquí se muestra se complementa con la incluida en diversos anexos del volumen II, donde pueden encontrarse los modelos y soportes utilizados para cada una de las técnicas.

1.4. CONDICIONANTES Y LÍMITES DE LA EVALUACIÓN

Existe un condicionante inicial derivado del propio objeto de evaluación, definido como las relaciones entre las dos instituciones. Estas relaciones se plasmaban formalmente en el Programa Mujer y Desarrollo con sus dos componentes, así como en un conjunto de documentos que definían la acción conjunta y sus características y limitaciones. Todos ellos han sido analizados durante el ejercicio de evaluación, con el alcance y limitaciones que se expresan en este apartado. Sin embargo, la información referida a las relaciones informales, que habitualmente son las que cuentan con mayor carga de significado y que “dicen” más de cuál es su profundidad y significado real no suelen encontrarse documentadas y cuando lo hacen, no siempre cuentan con los datos que permiten ubicarlas temporal e incluso institucionalmente. Ello es una limitación para el análisis que ha sido exhaustivo en términos de amplitud de la información, pero que no siempre ha podido tener en cuenta lo hallado, precisamente por la imposibilidad de situarlo fehacientemente en el tiempo, la institución o la actividad concreta de que se tratase.

Otra dificultad conceptual es la relativa a la existencia de un discurso instalado en relación con la relevancia y la “bondad” del Programa⁷ que, en la práctica, ha sido difícil sustentar mediante evidencias directas en algunos casos. Eso no significa que el discurso sea falso, sino que todo lo que ha sido posible recoger y contrastar para sustentarlo se refiere, más bien, a la existencia de esos efectos, pero no a su alcance (dimensión cuantitativa o temporal). En consecuencia, se produce una cierta sensación de fragilidad de los resultados, que no ha sido posible anclar con toda la fortaleza que se deseaba. En cualquier caso, con carácter general se ha hecho explícito el problema en aquellos casos en los que se ha producido.

Además de estos condicionantes, de carácter estructural en esta evaluación, se detectaron algunas limitaciones en las diferentes fases de su desarrollo. En la primera etapa de los trabajos se definieron estrategias de mitigación, con el fin de minimizar la probabilidad de su incidencia en los resultados de la evaluación. La mayor parte de estas estrategias surtieron efecto, de manera

⁷ Concepto difuso que incluye toda una serie de notas positivas en términos de su pertinencia, de su oportunidad, de su incidencia sobre la Cooperación Española y su entorno, etc.

que pudieron ser compensadas, pero aún se mantienen algunos elementos que debilitan parte de los resultados obtenidos. A continuación se enuncian las consecuencias de este hecho:

- Como resultado del proceso inicial de revisión de la matriz junto al comité de gestión, se obtuvo un buen número de indicadores excesivamente pormenorizados cuya alimentación resultó, en la práctica, imposible o que, dada la información existente, se convertían en análisis reiterativos, ya contemplados en algunas de las preguntas o subpreguntas de evaluación.
- No fue posible realizar todas las entrevistas que estaban previstas a informantes clave en relación con el contexto de la información. A pesar de que llevó a cabo un esfuerzo importante en su concertación y seguimiento, no siempre se contó con la disponibilidad o la voluntad de colaboración por parte de algunos informantes. Esto ha afectado sobre todo a algunos aspectos relacionados con la creación del Programa en el ámbito de las relaciones informales, en el mismo sentido mencionado en párrafos anteriores.
- La encuesta a egresadas del componente de formación ha tenido una respuesta desigual, lo que significa que las dos etapas incluidas en el alcance de esta evaluación (Magister y Máster título propio) no están representadas del mismo modo, contando con un volumen de respuestas mayor del primero de ellos. Además, no se ha podido obtener información por esta vía de las primeras ediciones, ya que no se contaba con datos de contacto del alumnado.
- No fue sencillo encontrar a egresadas del componente de formación que aceptasen ser objeto de la técnica de la historia de vida, a pesar de la garantía de confidencialidad en la utilización de la información. Eso ha supuesto que de los seis criterios definidos inicialmente para su selección (año de egreso, nacionalidad, trayectoria laboral, instituciones en las que han trabajado, participación en redes y funciones desempeñadas) fue necesario eliminar el último de ellos. Este hecho, sin embargo, no ha tenido una incidencia relevante sobre los resultados.
- Se produjeron algunas dificultades para analizar los resultados de los proyectos financiados a través de las memorias finales que estaban disponibles (142 de 152). La dificultad se produce fundamentalmente al tratar de identificar de manera inequívoca cada uno de los proyectos con un solo sector de intervención, no sólo por la intersectorialidad de muchos de ellos, sino también por las grandes diferencias en la extensión y profundidad de las memorias finales. Algunas dificultades adicionales fueron las siguientes:
 - Las memorias de ejecución tienden a redactarse desde una perspectiva de procesos y con temporalidad referida sólo a las actuaciones implementadas en el año de financiación. La memoria no siempre proporciona información de los resultados identificados en la matriz de planificación, ni aun en los proyectos de continuidad donde se exige unas memorias más detalladas.
 - Sólo en alguno de los proyectos de continuidad se hace alusión a fases anteriores, lo que permitiría tener una visión más estratégica del proceso. Además, no se realiza un informe final global donde aparezcan los logros de las distintas fases anuales de un proyecto.

- Los proyectos frecuentemente contribuyen a logros en más de un sector y prioridad de intervención. Valorar la intensidad con la que un proyecto contribuye a uno u otro sector no resulta fácil con el nivel de análisis realizado, ni se considera un ejercicio que agregue valor a la evaluación.

Todo ello ha dificultado notablemente en algunos casos realizar una valoración comparada de la contribución independiente de cada una de las líneas de intervención al logro de los objetivos globales que se perseguían. En ocasiones se ha superado esta dificultad estableciendo una correspondencia entre los sectores de intervención y las áreas de autonomía de la CEPAL⁸.

ÁREAS AUTONOMÍA	SECTORES DE INTERVENCIÓN ⁹
Autonomía física	Promoción de los derechos de las mujeres (II PD) Derechos sexuales y reproductivos (III PD) Promoción de la lucha contra la violencia de género (III PD)
Autonomía en la toma de decisiones	Promoción de la igualdad en la toma de decisión política y gestión (II PD) Derechos civiles y políticos de las mujeres (III PD) Promoción de procesos de construcción de paz (III PD)
Autonomía económica	Participación en la toma de decisiones económicas (II PD) Derechos económicos de las mujeres (III PD)

Fuente: Elaboración propia.

- Con todo, las mayores dificultades se produjeron en los estudios de casos. Las primeras se derivaron del momento en el que comenzaron, ya que se fueron desplazando en el tiempo, con el fin de que el resto de las técnicas hubiesen podido ser analizadas, al menos preliminarmente, de manera que alimentaran la recogida de información en los países. Si bien este modo de proceder mejora con frecuencia la calidad de la información que se recoge, también es verdad que alarga el proceso. En el Anexo 18 se proporciona información sobre algunas cuestiones que incidieron en su desarrollo. Aquí se desea mencionar las dificultades derivadas de la inexistencia de sistematización del trabajo realizado en género en las OTC. Así, cada responsable tiene un pedacito de la historia con la producción del sector en su periodo, lo que ha hecho inviable la reconstrucción de todo el proceso y los productos asociados.

⁸ Estas áreas de autonomía concitan un amplio consenso a nivel subregional de ALC, donde se desarrollan la gran mayoría de las actuaciones del Programa Mujer y Desarrollo, tal y como muestra, por ejemplo su utilización en las Declaraciones de las Conferencias Regionales de la Mujer, suscritas por gobiernos y sociedad civil. Es un enfoque que recoge el carácter interdependiente de los derechos, la multidimensionalidad de la desigualdad y la necesaria intersectorialidad para su resolución. Dado el relativamente pequeño número de intervenciones a analizar, además, se consideraba preferible su utilización sobre las áreas de Beijing (un total de 12).

⁹ Los sectores de intervención “Derechos culturales de las mujeres y niñas” y “Derechos sociales de las mujeres” recogidos en el III Plan Director en coherencia con la Estrategia de Género no permiten una asignación a priori con las áreas de autonomía sino que depende del contenido del propio proyecto. Por ejemplo, los derechos culturales pueden estar vinculados o aparecer articulados con el empoderamiento socioeconómico de las mujeres (autonomía económica) o la remoción de obstáculos que limite su participación en la vida cultural o en la decisiones sobre como compartir su creatividad con el público (Autonomía en la toma de decisiones).

- En la misma línea, se constata una “pérdida de memoria” del Programa en sus dos componentes, más evidente en el caso del componente de proyectos. La pérdida de memoria ha sido, en primer lugar, institucional. El tiempo transcurrido ha hecho que algunas organizaciones desaparezcan y que en otras las personas encargadas de los proyectos cofinanciados por el IMIO ya no se encuentren allí, lo que ha dificultado obtener información valiosa. Esto se ha hecho especialmente patente en el caso de las organizaciones beneficiarias de América Latina, que decían no recordar la convocatoria de ayudas. Pero la pérdida de memoria ha sido también de carácter personal. Así, determinados/as informantes clave que se vincularon al Programa o a la temática hace años no contaban con datos, sino más bien con impresiones generales, lo que ha dificultado la reconstrucción de ciertos aspectos. Por otra parte, si bien existía una amplia información documental, no siempre se alineaba con la información que se buscaba.

Estos son los límites de la evaluación que, si bien no son muy relevantes en términos generales, afectan de manera importante a alguna de las preguntas de evaluación y a alguno de los temas de análisis que se habían planteado. Esta cuestión será expuesta en los lugares del informe donde afecte de manera más clara.

Para finalizar este apartado, mencionar que si bien el análisis realizado ha concebido el género en su doble dimensión, en varios análisis específicos se ha utilizado únicamente la dimensión de género como sector (CRS 15170 y CAD 130, según establece la Estrategia de Género) y en ocasiones se ha considerado únicamente el CRS 1510 (por ejemplo en el análisis de complementariedad), puesto que la información no se encontraba directamente disponible y su búsqueda o generación ad hoc quedaba fuera del alcance de esta evaluación.

2. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE HALLAZGOS

Este capítulo contiene los hallazgos de esta evaluación y, por tanto, constituyen el grueso del informe. Por tal razón, con frecuencia se hará referencia a información contenida en los anexos de este documento, que permiten profundizar en aspectos concretos. El capítulo aborda primero los componentes del Programa y se cierra con la respuesta a las preguntas de carácter más transversal.

2.1 EL COMPONENTE DE FORMACIÓN

La información referida al componente de formación se ha estructurado en tres sub-apartados. En el primero se pasa revista a sus características y evolución, descripción que se ha considerado necesaria para poder contextualizar las valoraciones que se incluyen posteriormente y que se refieren fundamentalmente a sus resultados (segunda parte del apartado). La tercera y última parte contiene una reflexión sobre la demanda actual de esta formación y sobre su pertinencia, en un contexto que ha cambiado de manera relevante a lo largo del tiempo.

2.1.1 LA EVOLUCIÓN DEL COMPONENTE DE FORMACIÓN ENTRE 1989 Y 2015

El componente de formación del Programa Mujer y Desarrollo ha atravesado diferentes avatares desde su creación en 1989 hasta finales de 2011, momento en el que desaparece como tal¹⁰. Sin embargo, estas variaciones no han afectado a algunos **elementos nucleares** que han permanecido estables a lo largo de todo el proceso, tal y como se muestra en el recuadro que aparece a continuación.

La estabilidad ha convivido con variaciones del componente de formación ligadas a los cambios producidos en el entorno institucional, en el contexto de la Cooperación Española, de las políticas de igualdad y en la propia evolución en la agenda internacional. Las variaciones han alcanzado incluso a sus objetivos, que fueron adaptándose en coherencia con la evolución en el entorno. Al principio el foco se ponía en los proyectos y programas de la cooperación desde un enfoque MED y se dirigía a constituir un cuerpo profesional de mujeres especializadas en proyectos para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y la participación de las mujeres en el desarrollo.

¹⁰ Como se verá, en 2013 resurge un programa de formación con formato de máster propio de la UCM, parcialmente heredero del componente de formación del Programa.

Elementos de anclaje y estabilidad

- Entronque en la política pública de igualdad a impulso de un organismo e igualdad.
- Cogestión del IMIO con otra organización encargada de impartir el programa.
- Enfoque feminista.
- Formato teórico-práctico, con una pasantía de un país socio de la Cooperación Española.
- Naturaleza de acción positiva para el estímulo de la empleabilidad de las mujeres.
- Dirigido a mujeres comprometidas con la igualdad y con formación y experiencia previa acreditable en la materia.
- Concesión de una beca completa para su dedicación exclusiva al programa.

A partir de 1995, con la Conferencia de Beijing y el cambio de enfoque en la agenda internacional, se empieza a mencionar la transversalización del enfoque de género en todo el ciclo de programación y la participación de las egresadas en las “políticas, estrategias y programas de cooperación a nivel global y sectorial”. Con la primera edición del Magíster en Género y Desarrollo a cargo del ICEI (1999), los objetivos incorporan la formación de mujeres para investigar o desarrollar una actividad académica, así como para trabajar en ONG e instituciones multilaterales y bilaterales, públicas o privadas. El foco se mantiene en el campo de la cooperación internacional desde la perspectiva de género, pero se amplía también a las políticas de igualdad. Con ello, se trasladan al componente de formación las medidas previstas en el III PIOM (1997-2000) de aplicación del mainstreaming de género a todas las políticas, así como la estrategia horizontal de igualdad del Plan Director 2001-2004. Estos objetivos se han mantenido prácticamente intactos hasta la actualidad.

Una de las cuestiones más relevantes en la evolución de esta formación se refiere a su financiación, muy vinculada a la evolución de las instituciones relacionadas con ella y a los cambios en las prioridades políticas de cada momento. En el Anexo 20, se ha incluido una tabla que muestra la complejidad en la gestión y financiación de la formación a lo largo de estos 27 años que ha tenido sus peculiaridades en cada edición con consecuencias en algunos casos sobre los procesos y su duración (según la existencia o no de convenios marco, según tiempos políticos, según se produjera la incorporación de nuevas entidades a los convenios, para la adecuación a nueva normativa, debido a reorganizaciones administrativas, etc.).

La financiación ha tenido una relevancia definitiva en el programa de formación pues permitió la existencia de las becas, que eran uno de los elementos que convertían el curso en una acción positiva¹¹. A título de resumen, estas son las etapas que atravesó la formación.

Etapas del programa, según su financiación

- Hasta 1995 la financiación se reparte entre el IMIO, la AECID y el Fondo Social Europeo (FSE) que se hacía cargo de una proporción variable del coste total del curso, entre el 50% y el 75%.

El FSE financiaba un 50% o un 75% según fuese la Comunidad Autónoma de cada alumna, por lo que la aportación anual variaba según la combinación específica de procedencias de cada edición.

- De 1996 a 1999 el IMIO cofinancia en solitario junto al FSE.
- Desde 2000 se incorporan otros financiadores: Fundación Carolina y UCM.
- La creación del Ministerio de Igualdad en 2008 rebaja la capacidad financiera del IMIO de forma sustancial. La edición 2010-2011, última organizada por él, sufre un decremento presupuestario del 36% respecto de la inmediatamente anterior y es también el momento de salida del FSE (edición XVI).
- El IMIO expone a la DGPOLDE y a la AECID la necesidad de garantizar la sostenibilidad financiera del programa. El ICEI se incorpora a las conversaciones. A pesar de los esfuerzos, no se alcanza un acuerdo.
- Desde 2013 el programa es financiado por el alumnado, con una aportación anual de la AECID para 15 bolsas de viaje.

En resumen, entre 1989 y 2011 la aportación financiera al componente de formación de las diferentes fuentes ha sido variable. Así, AECID contribuyó financieramente en las cuatro primeras ediciones, la Fundación Carolina sólo ha contribuido con sus recursos en dos ediciones y la aportación de la UCM ha fluctuado (por ejemplo, no hizo aportación alguna en el I Magíster ICEI/UCM). En todos los casos, la principal institución financiadora del componente ha sido el IMIO, con el apoyo del FSE, que ha financiado íntegramente el importe de las becas en todas las ediciones (salvo las de mujeres latinoamericanas financiadas por la Fundación Carolina, ya mencionadas) y la organización del título en una proporción de en torno al 50% anual de su coste total (excepto en la edición XVI cuando asumió el 84% del coste del título al disminuir la aportación de la UCM).

¹¹ Se entiende por acción positiva “una estrategia temporal destinada a remover situaciones, prejuicios, comportamientos y prácticas culturales y sociales que impiden a un grupo social minusvalorado o discriminado (en función de la raza, sexo, situación física de minusvalía, etc.), alcanzar una situación real de igualdad de oportunidades. [...] Las medidas de acción positiva, van más allá del control de la aplicación de las leyes que desarrollan el principio de igualdad, y son acciones colectivas tendentes a proporcionar ventajas concretas al colectivo marginado o en situación de desigualdad social.” En el caso del componente de formación se establece con la forma de discriminación positiva, en este caso como trato preferencial a un determinado grupo.

Cambios en las entidades colaboradoras en la organización del componente de formación

El cambio de las organizaciones a cargo de la co-gestión e impartición de la formación también suponía variaciones en algunas de sus características, aunque con una incidencia menor que la de la financiación o los instrumentos de gestión. Desde este punto de vista, se distinguen dos etapas: en la primera (7 ediciones entre 1989 y 1999) el curso es impartido por ONG especializadas, que ampliaron la colaboración en cooperación para el desarrollo ya existente con el IMIO. En ese contexto IPADE imparte las dos primeras ediciones del curso (ver Cuadro 3) con la colaboración del Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional (HEGOA)¹². Para ello, IMIO e IPADE suscriben el 29 de junio de 1989 una adenda al acuerdo de colaboración para la ejecución de proyectos de cooperación, ya existente entre ambos.

La segunda etapa comienza el curso 1998-1999 (VII edición), con la adjudicación a IEPALA, que se encontraba vinculado al Instituto Universitario Rafael Burgaleta, adscrito a la UCM. Con ello, se da cumplimiento al III PIOM, que incluía el reconocimiento académico del componente, con lo que la titulación adquiere rango de Magíster universitario. Un año más tarde, el Magíster pasa a ser gestionado por la UCM (mediante convenio anual con el IMIO), lo que permite darle estabilidad. En el Cuadro 3 se muestra las etapas del componente según entidades gestoras.

Cuadro 3. Gestión del programa de formación por ediciones y modalidades (1989-2016)

EDICIÓN/AÑOS	MODALIDAD	ENTIDAD GESTORA
I ed. / 1989-1990	Curso de formación de formadores en materia de Mujer y Desarrollo	Instituto para la Promoción y el Apoyo al Desarrollo (IPADE)
II ed. / 1991		
III ed. / 1992-1993	Programa de formación sobre Mujer y Desarrollo	Centro de Investigación y Documentación entre España y América Latina (CIDEAL)
IV ed. / 1993		
V ed. / 1994-1995		
VI ed. / 1995-1996	Magíster Mujer y Desarrollo (Instituto Universitario Rafael de Burgaleta-UCM)	Instituto de Estudios Políticos para América Latina y África (IEPALA)
VII ed. / 1998-1999 ¹³		
Ed. VIII a XVI (1999-2011)	Magíster en Género y Desarrollo	Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI-UCM)
2013-actualidad	Máster título propio UCM en Género y Desarrollo	

Fuente: Elaboración propia a partir de revisión documental.

El paso del componente de formación a la Universidad sí supone variaciones relevantes en algunos aspectos que se enumeran a continuación:

¹² Instituto Mixto de la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea, creado en 1987 junto con la asociación Hegoa.

¹³ Como ya se ha mencionado, no hubo una edición del programa de formación durante el curso 1997-1998.

Cambios derivados de la academización

- De cabida a nuestros perfiles, más orientados a la investigación, a través de un baremo que da un mayor peso a la experiencia profesional y al desarrollo académico previo de la alumna. Contar con una titulación superior se convierte en requisito obligatorio para acceder a la formación.
- Supone una reestructuración y consolidación de los contenidos académicos en un modelo organizado en módulos temáticos que se ha mantenido estable hasta la actualidad.
- Refuerza los contenidos teóricos y eleva la exigencia académica (entrega de ejercicios intermedios y tesina final).
- Se incrementa el número de horas teórico-prácticas y el número de meses de duración total.
- Se crea un Comité de Dirección Académica como mecanismo de supervisión de la calidad del Magister, espacio en que también se reúnen las instituciones financiadoras.

Proceso de selección y evolución de los perfiles del alumnado

La convocatoria de becas y la selección de las alumnas participantes en el componente de formación han sido tradicionalmente procesos de concurrencia competitiva, públicos y sistemáticos, basados en criterios conocidos. En términos de proceso, cada una de las ediciones de la formación comenzaba con la suscripción de un convenio entre el IMIO y la entidad coorganizadora y la publicación en el Boletín Oficial de la convocatoria de becas, con la definición de los requisitos de acceso y valoración.

Hasta el año 2013 la selección de las participantes se desarrollaba en dos fases: un concurso de méritos y una entrevista personal para determinar la adecuación de la candidata a partir de unos criterios prefijados que no necesariamente estaban formalizados en un baremo (personalidad, madurez, sus objetivos) y con un criterio de diversificación de perfiles territoriales y académicos. En las primeras ediciones, además, se valoraba positivamente el compromiso feminista de las candidatas, que solía tener reflejo directo en su trayectoria profesional previa. Es decir, se pretendía seleccionar a mujeres comprometidas con la igualdad y los derechos humanos, lo suficientemente motivadas para trabajar desde una perspectiva de género y convertirse en verdaderas promotoras de cambio social, si bien es cierto que estos perfiles convivieron con otros con una menor sensibilidad en este sentido.

Durante muchos años el componente de formación no tuvo capacidad para cubrir una demanda muy superior a las plazas ofertadas (que llegó incluso a varios centenares), por lo que el proceso de selección fue haciéndose cada vez más competitivo, se alargaba durante meses y el perfil de las candidatas se fue volviendo más especializado, con mayor experiencia y formación previa. La coordinación del componente, tanto desde el Instituto de la Mujer como del ICEI, fue adaptando el baremo para tratar de equilibrar los perfiles de las admitidas, modulando el efecto de concentración de mujeres que ya podían considerarse expertas en el momento de acceso. A

pesar de ello, el perfil de acceso a la formación se mantuvo bastante estable en el tiempo (ver Cuadro 4).

Cuadro 4. Requisitos de acceso a la formación y evolución

REQUISITO	DESCRIPCIÓN/EVOLUCIÓN
Ser mujer	Fue un requisito hasta su transformación en título propio (2013-2014) cuando se adapta a los requisitos establecidos para las titulaciones propias de la Universidad Complutense de Madrid. Este requisito no operó tampoco en las ediciones 1991, 1992 y 1993.
Ser española	Desde 1996 se exige nacionalidad comunitaria y durante la etapa de cofinanciación de la Fundación Carolina (ediciones XIV (2006) y XV (2007) hubo hasta cuatro participantes latinoamericanas por edición. El criterio de nacionalidad ha desaparecido bajo la modalidad actual.
Mayor de 25 años	Requisito que también desaparece en 2013, bajo la nueva modalidad.
Estar desempleada en el momento de solicitud	Requisito vinculado a la cofinanciación FSE y a la percepción de la beca. Además, se entendía que era necesaria una dedicación exclusiva, que permitía generar espacios grupales de inmersión en la materia de género y desarrollo y crear el clima propicio para estimular el empoderamiento individual y colectivo de las participantes.
Poseer una titulación universitaria	Obligatorio a partir de su paso a la Academia en 1998, independientemente de la experiencia o formación previa que pudieran acreditar. También a partir de ese momento se establece un límite de proximidad de la obtención de la titulación.
Experiencia voluntaria o profesional en género y/o cooperación	Mérito preferente de acceso a las becas durante buena parte de las ediciones, aunque con distinto peso (del 30% en las primeras ediciones al 50% de las ediciones XIII a XVI), lo que permitía priorizar a las mujeres comprometidas con la igualdad. En las dos primeras ediciones de la modalidad actual no ha sido necesario utilizar este criterio, ya que la demanda fue inferior al número de plazas ofertadas.
Formación o conocimientos previos	La formación previa también se configuró como un factor con un peso decisivo en el acceso a las becas, especialmente a partir de la academización del componente en 1999, cuando los méritos académicos (expediente, estudios de posgrado y conocimiento de idiomas) pesaron más en el acceso a las becas, contribuyendo a modificar el perfil de las personas que accedían a estos estudios.
Conocimientos de idiomas	Criterio de valoración presente en todas las modalidades, si bien con pesos diferentes.

Fuente: Elaboración propia a partir de revisión documental

Como se decía previamente, el problema no era reclutar mujeres con el perfil solicitado, sino seleccionar las más idóneas de entre los centenares de demandantes de la beca. En efecto, en el período evaluado (2003-2015) se aprecia el alto nivel formativo y profesional de las alumnas que acceden a estos estudios, tal y como se muestra en el Cuadro 5. Para más información puede consultarse el Anexo 20, donde se amplía la información sobre estos aspectos.

Cuadro 5. Principales características de las participantes en el componente de formación. 2003-2015

VARIABLE	COMPORTAMIENTO
Sexo	154 personas han completado la formación, en la actualidad Máster ¹⁴ , el 98% de las cuales fueron mujeres.
Edad	El promedio de edad en estos años ha sido de 31,4, con una importante concentración en el tramo 26-35 años (un 48% de 26 a 30 y un 35% de 31 a 35).
Procedencia	Gran mayoría de personas empadronadas en España (el 87%) ¹⁵ y 16 de otros países (4 de la UE, 1 estadounidense y 11 latinoamericanas).
Titulación	En el periodo analizado (2003-2015) la mayoría de titulaciones fueron Sociología, Ciencias Políticas, Derecho y Psicología. Sin embargo, considerando un periodo más amplio (desde 1999) ha habido representación de hasta 40 titulaciones superiores distintas.
Estudios de especialización	El 92% de las participantes en este periodo contaban con algún tipo de formación adicional tras la titulación universitaria: cursos, diplomas, títulos de experto o especialista, maestrías, doctorados o dobles titulaciones universitarias. El 11 % de las alumnas tenía más de un título de especialización de posgrado. En el momento de acceso al curso, al menos el 43% de las alumnas tenían algún tipo de especialización en materia de cooperación al desarrollo, el 32% en igualdad de oportunidades o género y el 19% contaban ya con conocimientos previos o algún tipo de especialización en el ámbito del género y desarrollo.
Experiencia previa	Todas las participantes contaban con experiencia previa, profesional o de voluntariado, de más de dos años en el 68% de los casos. La experiencia de más de la mitad de las egresadas se había adquirido en una ONG (de desarrollo o no), pero no hay una pauta clara en el restante 32%. Finalmente, un 49% acreditaron experiencia internacional, de las que casi las tres cuartas partes la habían adquirido en América Latina.

Fuente: Elaboración propia a partir de revisión documental.

En diferentes ocasiones a lo largo de los años, surgió el debate sobre la posibilidad de dar acceso a la formación a participantes varones. Ello fue posible en las ediciones de 1991, 1992 y 1993 y lo ha vuelto a ser desde que el programa se ha convertido en máster de la UCM en 2013. Aun así, su participación ha sido muy escasa (un total de 15 varones en las 6 ediciones, y sólo 3 en la modalidad de máster, ya dentro del período evaluado). Al mismo tiempo, hay que tener en cuenta que el FSE sólo cofinanciaba actuaciones que se dirigían a mujeres y, en consecuencia, los varones no podían acceder a las becas. Todo ello contribuyó a desincentivar la demanda de plazas por parte de candidatos hombres.

¹⁴ Cuatro personas más han cursado parcialmente la formación. Una de ellas renunció a la beca y 3 más no llegaron a realizar la fase práctica del programa. Las 11 restantes lo están cursándolo en la actualidad (curso académico 2015-2016).

¹⁵ No se sabe con seguridad si su nacionalidad era o no española, ya que en muchos casos el IMIO recogía los datos de empadronamiento pero no de nacionalidad de la candidata.

Según las personas entrevistadas, la admisión en el componente de formación era considerada un privilegio, en términos de acceso a una formación de calidad, que contaba con prestigio internacional. Desde el principio se deseó que el acceso a esta formación se basara en los méritos personales, profesionales y educativos de las solicitantes y no en su capacidad económica o, lo que es lo mismo, siempre se aplicó un **criterio de equidad** en el acceso a la formación. Ello fue posible no sólo mediante el proceso de selección, sino también gracias a la existencia de las becas, de carácter mensual y que fueron de cuantía sustanciosa durante una buena parte del tiempo, en buena medida gracias a la cofinanciación del FSE¹⁶. La beca estaba destinada a cubrir la manutención de las participantes, los gastos de estancia durante la fase teórica inicial, la pasantía y la fase final de evaluación, los viajes y el seguro de enfermedad y accidentes. Así, permitía el acceso a algunas candidatas para las que hacer un máster era “una cosa impensable”, fuera de su alcance económico. El siguiente testimonio resume bien este sentir:

“...probablemente yo no hubiera podido pagarme un Máster, de manera que esa fue la oportunidad de tener un Máster que es condición sine qua non para poder aplicar a cualquier trabajo de carácter internacional...o sea, punto”.[Historia de vida].

Desde 2013, ya como título propio de la UCM, el alumnado sólo puede optar a una de las 15 bolsas de viaje de cuantía variable que concede la AECID para realizar las pasantías¹⁷, por lo que la aplicación del criterio de equidad ya no opera del mismo modo.

Ajuste de los contenidos pedagógicos

La evolución en los marcos teóricos y políticos, de las agendas nacionales e internacionales en materia de género y desarrollo se ha visto trasladada de manera directa a los contenidos pedagógicos impartidos en el componente de formación debido a varios elementos.

1. Por la asunción de los mandatos internacionales por parte del IMIO y por su traslación a los instrumentos convencionales que han regulado el componente durante toda su vigencia (en el Anexo 16 se ha incluido una síntesis de sus contenidos).
2. Porque han existido mecanismos internos de seguimiento y evaluación que han contribuido a su revisión. Puede destacarse el sistema de evaluación continuada por parte de las alumnas que ha promovido cambios año a año en módulos, profesorado, horarios, etc.

¹⁶ En el año 1989 las participantes recibían 120.000 ptas./mes. En la última edición financiada por el IMIO (2011) las becas mensuales ascendían a 821€. Considerando la actualización de renta (<http://www.ine.es/calcula/calcula.do>) de ambas cifras (1.561€ y 847€, respectivamente) las becas descendieron casi a la mitad (decremento del 45,7%).

¹⁷ Ya que la cuantía aportada por AECID se reparte entre el número de personas becadas.

3. Desde 1999, con su incorporación a la Academia, porque se han incorporado otros mecanismos que han permitido la incorporación de temas emergentes. En concreto, la creación del Comité de Dirección Académica¹⁸ y la utilización de seminarios internacionales, jornadas y otras actividades complementarias para introducir nuevos temas con otros acercamientos pedagógicos.

Por ello, los contenidos del componente se han mantenido bastante actualizados y ajustados al panorama nacional e internacional, lo que resulta relevante para la empleabilidad de las alumnas y para su adquisición de competencias (en el Anexo 20 puede encontrarse la estructura de contenidos de las ediciones I, VI, VIII y X, que se han tomado como modelo al marcar hitos concretos del componente de formación). A continuación, se ofrece un mayor grado de detalle.

La creación del componente de formación fue en sus orígenes un resultado de la III Conferencia Internacional de la Mujer de Nairobi (1985)¹⁹ y de las estrategias a ella asociadas, que constituyeron su marco político e ideológico de referencia, desde la premisa de que el desarrollo efectivo requería de la plena integración de las mujeres como agentes y beneficiarias de él. En esta Conferencia también se acordó la necesidad de poner en marcha iniciativas para la formación de expertas y se adoptó el denominado “enfoque del empoderamiento” para el avance de la igualdad de género desde el fortalecimiento de las capacidades y la autonomía de las mujeres. Como consecuencia, los contenidos en las primeras ediciones del curso buscaban la confluencia entre el feminismo y la cooperación internacional, abordando las herramientas que permitiesen promover la igualdad y combatir la pobreza en los países en desarrollo con un claro enfoque MED.

Los contenidos del componente se mantuvieron bastante estables en sus primeras ediciones hasta que se produjo la Conferencia de Beijing en 1995, que entrañó un giro en las políticas de cooperación internacional al desarrollo en materia de género y un cambio del enfoque MED al enfoque de Género en Desarrollo (GED)²⁰, basado en dos estrategias complementarias: la transversalidad del género a todas las políticas y el empoderamiento de las mujeres. Beijing y su Plataforma de Acción desplazaron el foco de interés en la agenda internacional de las mujeres a las desigualdades subyacentes a las relaciones de género entre mujeres y hombres, lo que implicaba la adopción de una perspectiva de género para conocer y atacar dichas

¹⁸ El Comité de Dirección Académica del Magister se creó como órgano colegiado para velar por el buen funcionamiento del componente y proponer soluciones a posibles contratiempos de índole académica. Entre sus funciones se encontraba la orientación y asesoramiento experto sobre materias, personal docente y actividades formativas complementarias que contribuyesen a la mejora de la excelencia; así como la identificación de posibles nuevas organizaciones e instituciones colaboradoras durante la fase práctica del Programa. El Comité se reunía de manera ordinaria 2 o 3 veces al año. Estaba compuesto, entre otros perfiles, por expertas en materia de género y desarrollo, de cooperación y del mundo feminista, así como algunas profesoras de distintas universidades españolas. El Comité fue perdiendo importancia a partir de la modalidad de Máster (edición. 2013-2014) y dados los altos costes que suponía mantenerlo, dejó de convocarse.

¹⁹ Puede obtenerse información detallada en la Cronología incluida en el Anexo 14.

²⁰ Puede encontrarse información sobre las diferencias entre ambas aproximaciones, por ejemplo, en DELA CRUZ, Carmen (1998): Guía metodológica para integrar la perspectiva de género en proyectos y programas de desarrollo. Disponible en <http://aliadasencadena.org/wp-content/uploads/2012/09/Gui%CC%81a-Metodolo%CC%81gica-para-Integrar-la-Perspectiva-de-Ge%CC%81nero-en-Proyectos-y-Programas-de-Desarrollo.pdf>

desigualdades y contribuir con ello al desarrollo. Este cambio se hace patente en los contenidos pedagógicos del componente en la edición 1995-1996 (VI edición) organizada por IEPALA que presentó al IMIO un cuerpo pedagógico renovado, integrando ya esa perspectiva.

El mandato del III PIOM (1997-2000) de reconocer académicamente el componente y las demandas de las egresadas en el mismo sentido incidieron en la transferencia del componente a la UCM —en concreto, al ICEI— en su VIII edición, con el consiguiente cambio de modalidad para adoptar la forma de Magíster. La nueva coordinación entendió que ésta era una formación de gran valor y que había que respetar su espíritu y su legado al tiempo que era necesario adaptarlo al contexto académico y a los requisitos de una titulación acreditada por una institución de educación superior. Ello exigía, entre otras cuestiones, revisar su contenido y se dio forma así a una estructura de cinco módulos que se ha mantenido bastante estable en lo nuclear, a pesar de estar sujeto a revisión en cada edición. Esta nueva estructura suponía una articulación más académica de los temas recurrentes (feminismos, géneros, teorías del desarrollo, cooperación internacional, realidades internacionales de los países del Sur, etc.) y una adaptación del número de horas teóricas (que aumentaron) y de las exigencias académicas (presentación de diversos trabajos a lo largo del curso y una tesina final obligatoria).

En ediciones posteriores se ha agregado un módulo específico de políticas públicas, como resultado de la identificación de la necesidad de asesoramiento de algunos mecanismos de igualdad de los países socios de la Cooperación Española a la hora de poner en marcha políticas con perspectiva de género. En la práctica, los resultados de la encuesta a egresadas muestran que ello ha supuesto una oportunidad de empleo, ya que han desarrollado sus trayectorias profesionales en espacios de formulación de estas políticas, dentro y fuera de España. La introducción de ese módulo supuso un cambio desde una programación más orientada a la cooperación a un programa más integral de políticas públicas.

Con posterioridad los contenidos del Magíster y del Máster actual han seguido renovándose conforme ha evolucionado el marco teórico, los debates feministas y del desarrollo y el marco de políticas nacionales de cooperación e igualdad. Una de las constantes del componente es que los contenidos feministas se imparten al principio, para que el empoderamiento individual y grupal comience cuanto antes. Así, la fase teórica del curso comienza ayudando a las alumnas a “romper” sus esquemas teóricos sobre la igualdad entre mujeres y hombres, lo que hace que se genere un cambio, una toma de conciencia, que les predispone a la asimilación del resto de contenidos.

En virtud de las opiniones recogidas y la documentación revisada es posible afirmar que el componente ha seguido siendo **precursor en la incorporación de nuevas temáticas y de recogida de los debates emergentes**, en particular desde su modalidad como Magíster. Algunos de los temas incorporados a la formación en el marco del curso, ya desde los años 90, han sido los relativos a economía feminista, la problemática de la feminización de la pobreza, temas de sexualidades, masculinidades, violencias machistas, feminismos periféricos, ecofeminismos, nuevas agendas del desarrollo, temas migratorios, nuevos actores de la cooperación, etc. En las últimas ediciones, la incorporación de nuevas temáticas se ha producido con frecuencia mediante la utilización de otros formatos (mesas redondas, jornadas...), aunque con posterioridad se

hayan incorporado a los módulos regulares del curso. En el Anexo 20 se incluye una relación pormenorizada de los seminarios celebrados desde el año 2002.

El equipo docente del componente de formación: calidad y procesos de mejora

Todas las fuentes analizadas muestran que el equipo docente ha sido convenientemente ajustado a los objetivos pedagógicos perseguidos en la formación y que la diversidad y el equilibrio de perfiles docentes han facilitado el empoderamiento individual y colectivo de las alumnas, al tiempo que se les proporcionaban herramientas adecuadas para llevar el enfoque de género a su trabajo en terreno. Asimismo puede destacarse el alto grado de continuidad de ese profesorado, que ha generado un vínculo de largo plazo con el componente de formación y ha supuesto un factor de estabilidad.

√ Perfiles docentes y mecanismos de seguimiento

Desde la primera edición se intentó que el profesorado estuviera compuesto por personas de reconocida trayectoria académica y profesional en los campos de la igualdad y de la cooperación, alcanzando un equilibrio entre los/as docentes de corte académico y los/as que provenían del trabajo en terreno y del activismo feminista. En la primera edición, sin embargo, fue difícil reclutar profesorado que pudiera incorporar un enfoque feminista, pues a finales de los años 80 había pocas personas especializadas en España en la temática de género y desarrollo. Para conseguirlo, el Instituto de la Mujer recurrió a su red de contactos institucionales, al movimiento feminista y a las organizaciones sociales. Entre los primeros docentes del curso se encontraban colaboradores y profesorado de amplia experiencia y trayectoria de CIDEAL, de HEGOA, del PNUD, del IMIO, activistas de la organización Flora Tristán, etc.

Uno de los aspectos destacados tanto por la coordinación del componente como por parte de las ex-alumnas consultadas es la oportunidad de contar como docentes con figuras muy reconocidas del feminismo latinoamericano, con las que algunas mantuvieron contactos posteriores y relaciones de apoyo. Por otra parte, la coordinación siempre valoró contar con profesorado internacional que aportara su visión de sistemas académicos y de cooperación diferentes al español, lo que impulsó que entre el cuerpo docente se encontraran figuras de prestigio internacional en el ámbito académico, de la consultoría y de la investigación en género y desarrollo.

Se produjo un cambio con el paso a la Universidad, que supuso una mayor presencia de profesorado español, en detrimento de otros perfiles procedentes del terreno o del activismo feminista. A pesar de ello, el equipo docente en el periodo analizado seguía siendo heterogéneo y presentaba una combinación de perfiles y experiencias que permitía atender los objetivos de la formación y las diversas cuestiones teóricas y prácticas presentes en el temario. En el mismo sentido, con carácter general ha habido una participación paritaria de ambos sexos entre el profesorado en sus diferentes modalidades.

En las primeras ediciones el profesorado era decidido cada año por la entidad que participaba

en la organización, a partir de las orientaciones del IMIO. No es hasta el Convenio con la UCM y la impartición del ICEI (1999) que se ponen en marcha los primeros mecanismos formales que se ocupan, entre otras funciones, de la definición de criterios de selección de docentes. Se utilizaron criterios de calidad y reconocimiento académico, bagaje profesional y técnico y capacidades pedagógicas, así como las evaluaciones formuladas por el alumnado en las ediciones previas.

√ **La evaluación del profesorado**

El componente de formación siempre concedió mucha importancia a la valoración del alumnado, especialmente sobre la idoneidad del profesorado. Los procesos de evaluación experimentaron ligeras variaciones en el tiempo, pero queda constancia de que la opinión de las alumnas ha funcionado siempre como un mecanismo de retroalimentación y que ha tenido una incidencia clara en las variaciones que iba experimentando, especialmente a la hora de mantener o prescindir del personal docente.

Otros procesos contribuían también a la mejora, como el sistema de acompañamiento personalizado a las alumnas por parte de la coordinación y la asignación de una tutora individual durante la pasantía, que permitía numerosos espacios formales e informales de retroalimentación tanto para la valoración del propio curso como para el seguimiento de las alumnas. El único proceso global de evaluación y reflexión sobre el componente tuvo lugar en el marco de las primeras jornadas colectivas de evaluación del componente de formación, que tuvieron lugar durante el 18 y 19 de abril de 1996 bajo la Dirección del IMIO y que reunieron a las alumnas de la edición vigente y a las egresadas anteriores en un espacio conjunto de reflexión.

A partir de 1998, con la transferencia del componente a la Universidad, se formaliza la valoración del alumnado, realizado mediante la distribución de cuestionarios. El profesorado ha sido uno de los aspectos mejor valorado en todas las ediciones en las que se han analizado los datos. Por su parte la fase práctica es evaluada a partir de los informes de las pasantes y los de las personas responsables de tutorizarlas.

Formato de los cursos y papel de la pasantía

Uno de los aciertos del componente de formación, según los informantes consultados y la revisión documental, ha sido combinar un componente teórico y uno práctico, lo que ha permitido a las alumnas adquirir una base de conocimientos teóricos en género y desarrollo que podían poner en práctica en la pasantía posterior realizada en alguno de los países socios de la Cooperación Española. Muchas de las egresadas han destacado el papel trascendente de esta pasantía y su decisiva influencia en su empleabilidad y trayectoria profesional posterior, lo que constituye, vistos otros estudios de posgrado similares, uno de sus rasgos distintivos y sobresalientes.

√ **El formato de los cursos: estructura y módulo teórico**

La estructura y el formato del curso se han mantenido estables, a pesar de la lógica evolución experimentada con el paso del tiempo. Ya desde la primera edición, contó con tres fases: una

primera de carácter teórico, una segunda fase práctica, consistente en el desarrollo de una pasantía y una fase de evaluación de carácter presencial²¹ que cierra del proceso y que comprende una exposición de la experiencia de cada alumna al conjunto de la promoción y una entrevista personal con la coordinación del componente que incluye también la revisión del Informe de pasantía elaborado por cada alumna.

Tabla 1. Duración del componente de formación y horas de formación teórica entre 1999 y 2015

EDICIÓN	MODALIDAD	DURACIÓN	FASE TEÓRICA	FASE PRÁCTICA
1989-1993 (I-III ed.)	Curso formación	9 meses	300h	4-4,5 meses
1993-1996 (IV-VI eds.)	Curso formación	8 meses	4 meses	4 meses
1998-1999 (VII ed.)	Curso formación	10-11 meses	5 meses	4,5 meses
1999 (VIII edición)	I Magíster (ICEI)	10 meses	450h (150h de tipo práctico)	5 meses
2000 (IX edición) a 2011 (XVI edición)	II - IX Magíster	11 meses Ed. X (2001), 10 m. Ed. XV (2007), 12 m.	390h	5 meses
2013 a 2015 (X-XI Máster propio)	X - XI Máster	11-12 meses	350 h	3-4 meses

Fuente: Elaboración propia a partir de revisión documental del Programa.

Uno de los elementos que ha evolucionado a lo largo de los años es su extensión en el tiempo, que se ha ido alargando paulatinamente en sus dos fases, pero especialmente en su fase teórica, tal y como refleja la Tabla 1²². Esta extensión y carga teórica están en la línea de otros posgrados similares, españoles o latinoamericanos, si bien hay que recordar que el Máster en Género y Desarrollo es el único que se imparte enteramente en modalidad presencial.

A lo largo del tiempo **se ha buscado un equilibrio entre la formación teórica y la práctica**, si bien el alumnado ha destacado en ocasiones en sus evaluaciones la alta carga teórica de la formación. Es verdad que la carga del contenido teórico se ha ido incrementando, oscilando

²¹ Como excepción, en el primer curso cada alumna realizó dos pasantías: una corta (de 2-3 semanas) en un organismo internacional, para que adquirieran conocimientos sobre diferentes modalidades de gestión y administración de proyectos de cooperación internacional al desarrollo; una pasantía larga (11-13 semanas) con el objetivo de consolidar los aprendizajes mediante su aplicación en una realidad concreta. En años posteriores sólo se desarrollaron pasantías de larga duración.

²² Conviene distinguir la duración de la formación de su intensidad (mayor número de horas con menor duración), que muestra una mayor carga en la primera de las ediciones del Magister.

entre las 300 horas teóricas mínimas (primera edición) y las 450 horas teóricas máximas (primera edición del Magister, 1999), pero al mismo tiempo la carga práctica se ha incrementado en mayor medida, puesto que con el paso del tiempo han aumentado tanto las horas “no magistrales” en el marco de la fase teórica²³, como la duración de la pasantía que ha ido alargándose desde las 12-16 semanas de duración a las 20 bajo la modalidad del Magister.

Con ello, se atendía la demanda de las organizaciones receptoras de las pasantes, que expresaron reiteradamente en los informes de pasantía la conveniencia de alargar estas experiencias como mínimo hasta los seis meses de duración para maximizar su aprovechamiento. Se atendía también la demanda de las alumnas que se quejaban repetidamente de la densidad de los contenidos, con los efectos de sobrecarga y fatiga que dificultaban su asimilación.

El cambio de modalidad de 2013, con la instauración del Máster de la UCM, ha supuesto una novedad metodológica: la impartición de sesiones de coaching impartidas por una ex-alumna del componente al comienzo del curso y al final de la fase teórica, con el objetivo de acompañar y dar recursos a las alumnas en momentos clave del proceso en las que sienten más presión o estrés. Se complementan con una sesión de mentoría entre el alumnado del curso saliente y el del curso entrante, una sesión de intercambio entre alumnas/os que refuerza los lazos comunitarios.

√ **La fase práctica de la formación: relevancia y pertinencia de las pasantías en países socios de la Cooperación Española**

El desarrollo de una fase práctica de formación in situ en países socios de la Cooperación Española ha sido uno de los rasgos distintivos del componente de formación puesto en pie por el IMIO, destacado por todos los actores e informantes consultados. Las pasantías tenían como objetivo fundamental la puesta en práctica de los conocimientos adquiridos durante la fase teórica en un contexto real. No obstante, las pasantías tenían de facto otros efectos porque sirvieron al IMIO para darse a conocer, influir, establecer relaciones y reforzar y mejorar los vínculos con las organizaciones de los países socios (organizaciones de mujeres, organizaciones feministas, ONG, centros de investigación y universidades y mecanismos nacionales de igualdad...).

En el Anexo 20 puede consultarse la distribución por países y regiones de las 404 pasantías realizadas entre 1989 y 2015, correspondientes al 100% de las egresadas en el periodo. En coherencia con las prioridades de la Cooperación Española, la mayor proporción de pasantías se desarrollaron en Centroamérica y en la Región Andina, con un 50% del total (al conjunto de países ALC le corresponde algo más del 88% de las pasantías) y 5 países (Perú, Ecuador, Méjico, Paraguay y El Salvador) concentraron más del 40% de ellas. La reorientación de las prioridades

²³ Ya en 1996 IEPALA desarrolló en la fase teórica un conjunto de jornadas, mesas redondas y seminarios, abiertos al público en general y con participación del profesorado del curso, con el objetivo de complementar la formación en un contexto distinto y más diverso. Asimismo, desde 1999 el ICEI celebra talleres en cada uno de los módulos formativos, seminarios internacionales, conversatorios y mesas redondas con temáticas emergentes y de interés que se integran como parte de la formación.

geográficas a mediados de los años 90 se tradujo en el envío de un cierto número de alumnas en prácticas a otros países (algo más del 8% en el conjunto de África).

Como ya se ha comentado, con carácter general la duración aproximada de las pasantías era de 16 semanas y se realizaban en organizaciones de mujeres, ONG, mecanismos de igualdad, universidades y centros de investigación, organismos internacionales y desde 1996 también en las OTC. Se ha podido constatar una paulatina reducción de las pasantías en organizaciones de mujeres y en los mecanismos de igualdad y un incremento de las prácticas en las OTC españolas, muy particularmente desde el cambio a la modalidad de Máster con financiación de AECID (en las dos ediciones analizadas las prácticas en OTC representaron casi el 80% del total: 15 de 19 pasantes). Por otra parte, si bien la mayoría de las pasantías se realizaron fuera de España, una reducida proporción de alumnas de otros países las llevaron a cabo en España: entre 2003 y 2015, 10 personas desarrollaron su estadias de prácticas en organismos tales como la DGPOLDE²⁴ del MAEC, en ICEI, el Ministerio de Educación y Cultura, el Observatorio de Salud y Género, el propio IMIO y la AECID²⁵. La distribución global de las pasantías según el tipo de organización en la que tienen lugar se muestra en la Tabla 2. Como puede verse, dos de los perfiles de las organizaciones agrupan a la mayoría de las pasantes (60,6%) y los cuatro primeros recibieron al 88% de ellas. Esto muestra que el destino de las pasantías se ha alineado con los objetivos del componente de subvenciones, como se verá, ya que se han centrado fundamentalmente en el fortalecimiento de las instituciones del movimiento de mujeres, ya sean públicas u organizaciones de la sociedad civil.

²⁴ A partir de la entrada en vigor del Real Decreto 342/2012, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, se suprime la DGPOLDE y sus competencias son asumidas por la Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SGCID).

²⁵ No ha sido posible cuantificar con exactitud el número de pasantes en España. La tesina de Selma Villa identifica 6 en el período 1989-2005 y el mapeo desarrollado en esta evaluación cuantifica 10 pasantías en España entre 2003 y 2015. Sin embargo, por los datos de que se dispone no es posible realizar la agregación.

Tabla 2. Distribución de egresadas según tipo de organización de pasantía (1989-2015)²⁶

Organizaciones de mujeres	152	38,9%
Organizaciones mixtas/ONG	85	21,7%
Organismos internacionales/Agencias NNUU	56	14,3%
AECI/OTC	52	13,3%
Mecanismos de igualdad ²⁷	34	8,7%
Universidades/centros de investigación	12	3,1%
Total	391	

Fuente: Elaboración propia a partir de revisión documental.

Habitualmente el IMIO invitaba formalmente a las organizaciones a presentar sus propuestas de recepción de pasantes mediante unos términos de referencia donde se especificaba el nombre del proyecto y la naturaleza de la pasantía, las responsabilidades que se le asignarían, un programa de actividades, las horas de dedicación y los recursos materiales de que dispondría la pasante para su desarrollo, la composición del equipo en que se integraría, el seguimiento que se le realizaría a la alumna así como la persona encargada de su tutorización. Este documento se completaba con un compromiso de las partes que era firmado por la organización receptora y la alumna en prácticas, que se puso en marcha en formato estándar desde la edición 1996).

La asignación de pasantías a unos u otros países y unas u otras organizaciones fue durante muchas ediciones motivo de malestar para una parte de las alumnas por considerar que no se tomaban en consideración sus deseos de ir a un determinado país u organización. En realidad, las peticiones de las alumnas eran uno de los factores tenidos en cuenta junto con la demanda de las organizaciones, el ajuste de los perfiles (en términos de experiencia, formación y rasgos de personalidad y carácter) y los propios intereses estratégicos del IMIO para el reforzamiento de una determinada organización o un mecanismo de igualdad. Esta prerrogativa de orientar las pasantías considerando los propios intereses institucionales ha sido heredada por la AECID bajo

²⁶ Hay que tomar estos datos con precaución, pues resultan del agregado de los datos de la tesina de Selma Villa y el recuento de egresadas en el período evaluado (2003-2015) que se solapan en las ediciones XII, XIII y XIV (IV, V y VI Magíster). Los datos agregados por este equipo evaluador son los correspondientes a las ediciones posteriores (las dos últimas ediciones del Magíster y las del Máster). Además, puede haber ciertos desajustes metodológicos por cuanto se desconoce la forma en que Selma Villa realizó la agrupación de las pasantes por categorías o tipos de organizaciones (que podría no corresponderse exactamente con la agrupación realizada por el equipo evaluador), además se parte del supuesto de que no incluye a las pasantes que hicieron su pasantía en España. Estas salvedades deberán considerarse en la interpretación de la información de la tabla presentada y son las que explican las diferencias entre este total de pasantías y el que se ofrece en otros lugares de este documento (404 egresadas).

²⁷ Unidades de coordinación de los asuntos de la mujer habitualmente en el seno de los gobiernos nacionales, que pueden mostrar diferente rango (Ministerios, direcciones generales, consejos...).

la modalidad actual del Máster, lo que justifica la concentración de las pasantías en las OTC de los países socios de la Cooperación durante los últimos años.

Mientras las pasantes se encontraban desarrollando su período de prácticas, el equipo de coordinación del componente solía realizar al menos un viaje de seguimiento²⁸ que servía entre otros fines para solventar los posibles problemas que pudieran haberse producido estando la pasante ya en el país. Este mecanismo permitía también:

- Dar acompañamiento y apoyo a las alumnas que pudieran tener dificultades de adaptación al país o a la organización receptora.
- Un acercamiento a las realidades de los países visitados.
- Reforzar lazos institucionales con las organizaciones locales y establecer nuevos contactos para futuras pasantías y para la financiación de proyectos de cooperación.

Desde el comienzo del componente de formación cada alumna debía presentar uno o varios informes de la pasantía, lo mismo que debía hacer la organización receptora. Durante el período evaluado tanto la alumna como la organización remitían dos informes, uno intermedio y uno final, valorando la experiencia.

Las valoraciones realizadas por las egresadas y las coordinadoras y los resultados del análisis documental permiten afirmar que las pasantías eran un elemento clave para fijar los aprendizajes, no sólo en lo que se refiere a conceptos, metodologías, herramientas y gestión de la Cooperación, sino también para la comprensión de las realidades, discriminaciones e inequidades que experimentan las mujeres, lo que ha sido reforzar el empoderamiento de las alumnas y su compromiso feminista. Las alumnas mencionan que la pasantía era una experiencia impactante y transformadora y que en muchos casos les permitió definir mejor sus intereses profesionales y su posterior especialización profesional, por lo que les ayudó a enfocar y/o consolidar su carrera posterior. En otros casos, aunque no son la mayoría, durante la pasantía se generaron contactos profesionales o les surgieron oportunidades de empleo que les hicieron seguir trabajando en el país o volver a él tras un tiempo en España, como se verá en el siguiente apartado.

2.1.2 INFLUENCIA DEL COMPONENTE DE FORMACIÓN EN SUS EGRESADAS, PASANTES Y EN LAS INSTITUCIONES CON LAS QUE SE RELACIONARON

Para analizar esta influencia, y siguiendo los temas de análisis definidos en la matriz de evaluación, se han tenido en cuenta las siguientes dimensiones: la mejora de la empleabilidad de las egresadas y sus trayectorias laborales; la creación de redes profesionales y de apoyo y su capacidad de incidencia; los efectos de este componente de formación sobre las organizaciones del

²⁸ Esta visita de seguimiento se ha eliminado en la modalidad actual (desde 2013), limitando el seguimiento a los medios telemáticos.

Sistema de la Cooperación Española²⁹ y sobre las organizaciones de mujeres en los países socios y, finalmente, la eventual influencia que haya podido ejercer sobre otros estudios de género. En general, el alcance temporal de este apartado es el período 1999-2015, coincidente con el de la encuesta dirigida a las egresadas de la formación. Cuando se ha utilizado otro, se ha hecho constar así de manera específica. Así mismo, los porcentajes que se utilizan cuando se habla de esta misma encuesta se han calculado en todo caso sobre las personas que respondieron a ella y que en cada caso se identifican entre paréntesis (en las tablas incluidas en el capítulo y en el Anexo 13).

2.1.2.1 MEJORA DE LA EMPLEABILIDAD DE LAS EGRESADAS E INCIDENCIA EN SU TRAYECTORIA LABORAL

Los resultados obtenidos muestran que el componente de formación ha tenido una **incidencia positiva en la empleabilidad de las personas egresadas** tras su paso por él, tanto en el sector de Género en Desarrollo como en el sector de género y en el de desarrollo por separado. En otras palabras, haber participado en esta formación ha favorecido la **incorporación a puestos de trabajo o a experiencias laborales en estos sectores**, en un intervalo relativamente breve de tiempo.

Tabla 3. Egresadas encuestadas según ámbitos en los que hayan trabajado (N=90)

	RESPUESTAS	
	(%) ³⁰	V.A.
Sí, en Cooperación al Desarrollo.	34,4%	31
Sí, en políticas o programas de igualdad.	40,0%	36
Sí, en género en el marco de la Cooperación al Desarrollo.	46,7%	42
No he trabajado en ninguno de estos ámbitos.	20,0%	18
TOTAL		127

Fuente: Encuesta a egresadas del componente de formación.

²⁹ Entendiendo por organizaciones de la Cooperación Española a los principales organismos gubernamentales: MAEC (SGCID y AECID), organismos de cooperación autonómicos y locales, organismos de cooperación universitarios y ONGD fundamentalmente.

³⁰ Al tratarse de una pregunta de respuesta múltiple (posibilidad de que una misma persona elija varias opciones de respuesta), la suma de porcentajes no es 100 dado que no se refieren al número de personas que han respondido a la pregunta (90).

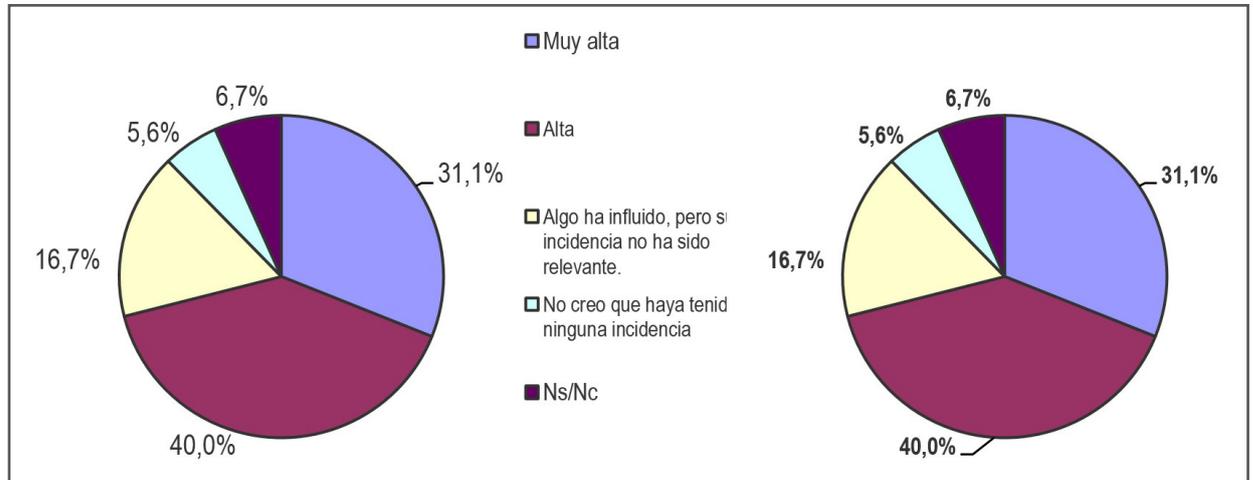
Un 80% de las personas que respondieron a la encuesta ha trabajado alguna vez en uno u otro sector o, especialmente, en la intersección de ambos (casi un 47% del total han trabajado en género en el marco del desarrollo), tras la finalización del proceso de formación. Además, según sus declaraciones y la información de seguimiento, la inserción profesional en estos sectores fue más rápida que la de quienes buscaban empleo fuera de ellos (el 61% encontraron empleo en género y desarrollo en 6 meses o menos tras su egreso y un 9% lo hicieron en los primeros 12 meses, frente al 31% y el 7% que lo hicieron en otros sectores, respectivamente). Ello supone que durante el primer año los resultados en términos de inserción en los sectores de cooperación, de género o una mezcla de ambos, casi duplicaron los obtenidos por quienes trataron de obtener un empleo en un sector diferente.

Existe un acuerdo casi unánime sobre que uno de los factores que incidieron en ese volumen de inserción fue el prestigio alcanzado por esta titulación tanto en España como en América Latina. La formación revalorizaba el currículum profesional de las personas que lo cursaban y se constituía en una ventaja competitiva y fuente de nuevas oportunidades profesionales y relacionales. En la misma dirección apunta el hecho frecuente de que las pasantes recibían ofertas laborales durante su pasantía, provenientes de la organización en la que la realizaban o de otras con las que hubiesen tenido contacto: organizaciones de base, ONGD españolas en terreno u organizaciones internacionales con oficina en la región. Con frecuencia ello derivó en prolongaciones en su estancia en el país o en la región y en muchos casos marcó el inicio de una trayectoria laboral internacional. No obstante, no ha sido posible cuantificar el alcance de este hecho, por lo que no es posible afirmar que fuera una tendencia generalizada.

No se ha encontrado una única razón por la que un 20% de las personas que respondieron la encuesta no hayan trabajado nunca en género ni en desarrollo. La información cualitativa apunta a que en la mayor parte de los casos se debió a aspectos relacionados con la coyuntura del mercado laboral (esta razón se proporciona especialmente en las egresadas a partir de 2010), si bien también se mencionan razones relativas a cambios de elección profesional. En cualquier caso, más de un 70% manifiestan que esta formación **tuvo una incidencia alta o muy alta en su empleabilidad inicial**, como se muestra en el Gráfico I. Hay que tener en cuenta, sin embargo, que la mayor parte de las personas que realizaron esta formación ya contaban con un bagaje en estos sectores antes de comenzarla, por lo que sería más apropiado afirmar que la especialización proporcionada en la formación servía, más bien, de refuerzo a su empleabilidad.

Gráfico 1. Valoración de incidencia sobre empleabilidad inicial (N=90)

Gráfico 2. Incidencia expresada sobre trayectoria profesional (N=90)



Fuente: Encuesta a egresadas del componente de formación. N=90.

Las participantes en el componente de formación “Mujer y Desarrollo” consideran que ha tenido una **influencia muy importante** no sólo en su empleabilidad inicial, sino **también en sus trayectorias profesionales posteriores**, que en buena medida se han desarrollado en el sector de la cooperación de Género en Desarrollo o en el ámbito de las políticas públicas de igualdad (Gráfico 2). Dicha influencia ha sido de diversos tipos: en unos casos ha encaminado profesionalmente a personas que no tenían definidos sus intereses profesionales o que, teniéndolos, necesitaban un impulso para ponerlos en práctica (es el caso concreto de las egresadas que querían trabajar en el ámbito internacional). En otros casos, ha servido para consolidar y especializar trayectorias profesionales ya encaminadas y, por último, ha servido para reorientar carreras profesionales que inicialmente se guiaban por otros intereses (en particular en perfiles más alejados del ámbito social).

Un 83% de las egresadas que respondieron la encuesta ha trabajado o trabaja para el Sistema de Cooperación Española, bien sea para la AECID o para otra dependencia del MAEC, las entidades territoriales españolas o las ONGD (ver Tabla 4). Se encuentra también su presencia en agencias de NN.UU. o en ONGD internacionales, así como en centros de investigación y universidades españolas y extranjeras.

Tabla 4. Instituciones en las que han trabajado las egresadas del componente de formación (N=72)

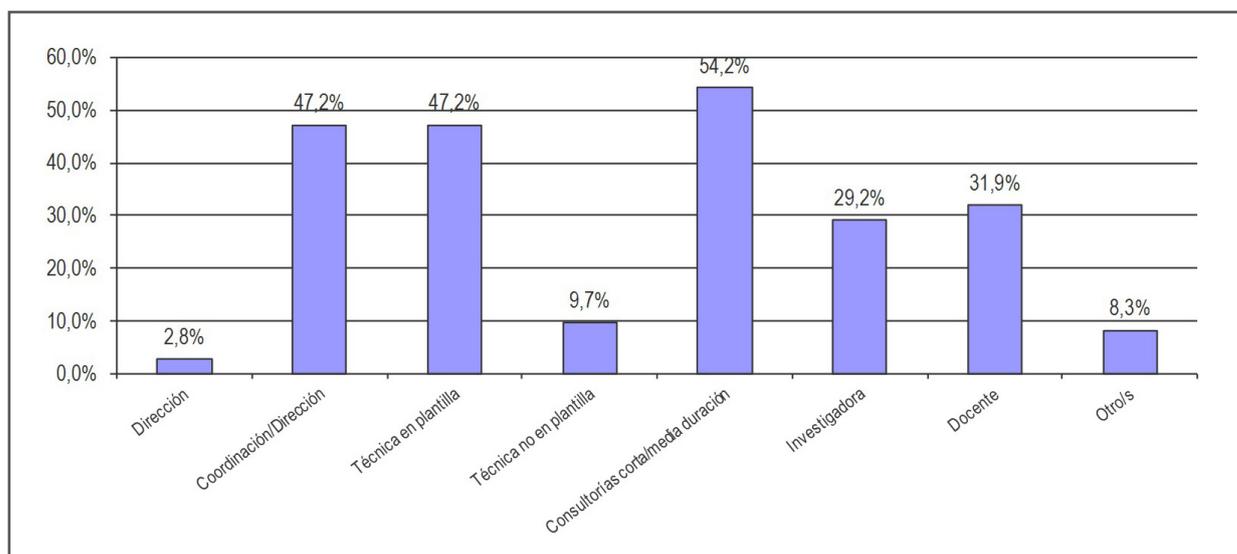
ACTORES	RESPUESTAS	
	(%) ³¹	V.A.
ONGD (española)	48,6%	35
ONG internacionales	37,5%	27
Universidad (española)	34,7%	25
MAEC/AECID	33,3%	24
Agencias de Naciones Unidas	31,9%	23
Entidades territoriales (españolas)	23,6%	17
Otras (Organizaciones sindicales, Empresas Consultoras...)	23,6%	17
Organizaciones de mujeres en países socios	19,4%	14
Universidades no españolas	12,5%	9
Agencias de Organismos Regionales	11,1%	8
ONG en países socios (no específicas de mujeres)	8,3%	6
Otras organizaciones u organismos internacionales	6,9%	5
Mecanismos de Igualdad en países socios	5,6%	4
Agencias bilaterales de cooperación (no españolas) (SIDA; GIZ, etc.)	1,4%	1
TOTAL		215

Fuente: Encuesta a egresadas del componente de formación.

Las entrevistas a responsables del componente de formación y la revisión de documentación corroboran la presencia de egresadas en ámbitos muy diversos y en organizaciones relevantes, donde en algunos casos, ocupan o han ocupado, puestos de carácter estratégico, pero no permiten ofrecer datos más precisos. (Gráfico 3). En cualquier caso, la tendencia fue que las egresadas se incorporasen a puestos de cualificación media o alta: puestos técnicos en ONGD españolas o locales, asistencias técnicas en las OTC o como consultoras independientes para AECID o, en algunos casos, para organizaciones internacionales.

³¹ Pregunta de respuesta múltiple: la suma de porcentajes no es 100 dado que no se calcula sobre las personas que respondieron la pregunta, sino sobre el total de éstas.

Gráfico 3. Tipo de cargos ocupados por las egresadas del componente de formación³²



Fuente: Encuesta a egresadas del componente de formación.

La inserción profesional tras la participación en la formación y la trayectoria profesional posterior no se ha limitado al trabajo por cuenta ajena, sino que se han detectado también algunos casos en los que un grupo de egresadas ha decidido iniciar un proyecto conjunto de actividad profesional bajo la forma de empresa o de cooperativa. Se incluyen algunos ejemplos que, sin pretender ser exhaustivos, ilustran estos casos. Se han seleccionado porque, además de haber sido instituidas por personas egresadas del componente de formación, se han conformado durante el período formativo o inmediatamente después de su finalización. Se han encontrado otras experiencias similares, como la Asociación Borea o la Cooperativa Andaira, que también cuentan con la participación de alguna de las egresadas, pero que, según la información recogida, no emergieron a partir del componente de formación.

³² Pregunta de respuesta múltiple, hasta 3 opciones de respuesta.

Cuadro 6. Emprendimientos con participación de egresadas del programa de formación

DINAMIA. Consultora social en proyectos económicos, sociales y educativos en España y América Latina, creada en 2004 por una de las egresadas del componente de formación. Trabaja en el ámbito del empleo, la investigación y evaluación de ámbitos sociales y económicos, la cooperación internacional para el desarrollo, el género y la elaboración de planes estratégicos de empresas y entidades, el acompañamiento para la puesta en marcha de nuevos modelos organizacionales y la intervención sociocomunitaria.

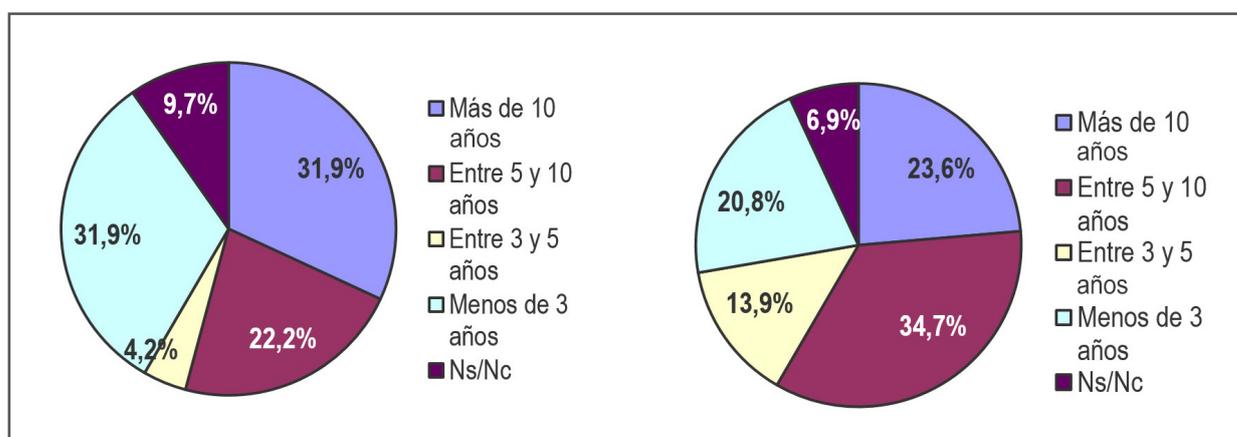
INDERA. Consultoría de género fundada en 2006 por una egresada del componente de formación con otra socia. Entre sus consultores/as colaboradores/as se encuentran varias egresadas del componente. Sus áreas de trabajo son la consultoría y asesoramiento, la formación y capacitación y el desarrollo de estudios e investigaciones para entidades del sector público y del Tercer Sector, en particular en el ámbito de la Cooperación al Desarrollo y fundamentalmente en Cataluña.

PANDORA MIRABILIA. Fundada por una de las egresadas del componente de formación conjuntamente con otras tres socias. Es una cooperativa con mirada feminista e interdisciplinar, que se centra en investigación e intervención social y la consultoría, en temas relacionados con la comunicación, el análisis crítico de los mensajes y la equidad de género.

Fuente: Revisión documental y bibliográfica.

Desde otra perspectiva, tanto las entrevistas como las historias de vida muestran que, en general, estas profesionales no han tenido **trayectorias** de progresión lineal sino más bien **de carácter discontinuo**, cambiando con frecuencia de sectores (pasando del sector público al privado, o de una organización internacional a una nacional, por ejemplo) o simultaneando diferentes actividades (normalmente actividades de consultoría y/o docentes con otras actividades más estables de carácter técnico en ONGD, sector público, etc.) y moviéndose entre diferentes niveles de responsabilidad (de puestos directivos o de coordinación a puestos técnicos) e incluso entre países distintos. En particular, la encuesta realizada ofrece indicios de una **discontinuidad algo mayor en las carreras profesionales vinculadas al ámbito de la cooperación al desarrollo**, en relación con el ámbito del género y las políticas de igualdad. Como muestra el Gráfico 4, además de una mayor tendencia a permanecer 5 años o más en el sector de las políticas de igualdad, la inserción que se produce se muestra más regular, sin mostrar el gap existente en el sector de la cooperación con el número de personas que llevan entre 3 y 5 años trabajando en el sector, lo que apunta a un descenso de oportunidades laborales en este ámbito que dificultó la inserción de estas profesionales sobre todo a partir del año 2010.

Gráfico 4. Permanencia en el sector de Cooperación al desarrollo (izquierda) y en políticas de igualdad (derecha)



Fuente: Encuesta a egresadas del componente de formación.

La valoración del componente de formación por parte de las egresadas va más allá de los conocimientos adquiridos o de su incidencia en su empleabilidad o en su trayectoria profesional. Frecuentemente emerge un discurso que afirma que el componente de formación fue una experiencia vital fundamental, apasionante y de carácter transformativo de las personas que pasaron por él. Muchas egresadas lo sintetizan diciendo que marcó “un antes y un después” en su vida y destacan aspectos conectados al proceso de empoderamiento experimentado durante la formación que les hizo adquirir una nueva mirada sobre las cosas, les dio la capacidad de empezar a poner nombre a sentimientos y situaciones que vivían, entendiendo que muchas de sus experiencias les ocurrían a todas las mujeres. En algunos casos este proceso supuso un cuestionamiento que llevó a importantes reorientaciones vitales y profesionales.

2.1.2.2 REDES PROFESIONALES Y DE APOYO MUTUO

Se ha decidido ampliar la mirada sobre la conformación de redes profesionales para dar cabida a las redes de apoyo entre egresadas del componente de formación, ya que en caso contrario se dejaba fuera una información necesaria para poder comprender otros aspectos de las intervenciones. Y es que a pesar de que **la participación de las egresadas en redes no es mayoritaria, las que participan le otorgan una alta importancia**. Casi un 38% de las personas que respondieron a la encuesta a egresadas pertenece o ha pertenecido a una red vinculada a su participación en el proceso de formación y otro 22% afirma pertenecer a redes de otro tipo. Sin embargo, para tratar de entender el alcance y la incidencia de la participación en redes es necesario identificar los diferentes grados de colaboración que se han producido entre ellas.

√ Las redes informales

El primer nivel del vínculo existente entre las egresadas del componente de formación supone que “se reconocen” entre sí según se van “encontrando” en diferentes ámbitos, países y circunstancias profesionales. En palabras de una de ellas hay un “tejido sutil”, un sentimiento común de pertenencia, un reconocimiento más o menos explícito y recíproco de formar parte de una comunidad reducida y privilegiada, según sus propias palabras, que han pasado por “la experiencia transformadora” del componente de formación.

“...una de las cosas que me ha producido más satisfacción a lo largo de los años es haberme ido encontrando compañeras que habían pasado por el Máster... Es esa cosa de ah, mira, tú también eres del Máster”. [Fragmento de una historia de vida]

Por encima de ese primer nivel de complicidad se encuentran las **redes informales de apoyo** surgidas entre egresadas de una misma promoción y, a veces, con egresadas de otras promociones. Estas redes cuentan con un carácter esencialmente afectivo y su generación ha sido una constante desde que se puso en marcha este componente. Pueden considerarse resultado de los espacios de encuentro, de crecimiento individual y colectivo, de debate y aprendizajes compartidos que se han estimulado a lo largo de la existencia de este componente y que han servido como “caldo de cultivo” para fomentar lazos personales y de sororidad que han podido fructificar posteriormente en estructuras con incidencia en el ámbito profesional o, al menos, tener un efecto sobre sus oportunidades profesionales, si bien es difícil establecer hasta qué punto eso ha sido así.

“Este máster y sobre todo las compañeras de mi generación fueron un espacio de cercanía, conocimiento, respeto, sororidad y empoderamiento” [Encuesta a egresadas].

Así pues, estas redes han cumplido en primer lugar una función solidaria, afectiva y de apoyo mutuo, pero también han contribuido a una mejor gestión del conocimiento, a la transferencia e intercambio de información en materia de desarrollo y género, y en la vertiente puramente profesional, a la identificación e intercambio de oportunidades profesionales y a la mejora de la empleabilidad de las egresadas.

“...te da la voz de que hay, por ejemplo, una oportunidad, una convocatoria que si no fuera por esta persona no te enteras... No te da el trabajo, porque no tiene la capacidad, no es su rol... pero sí que te informa, sí que hay mucho...por ejemplo, de conocer espacios, o sea, mails que te llegan, o...esta información te sirve de mucho porque te sirve para ver qué se está pidiendo en otros lugares... Es totalmente informal y claro, con la gente que tienes más cercanía...” [Fragmento de una historia de vida]

El IMIO, en colaboración con las entidades gestoras del componente de formación, ha fomentado la creación de estas redes por diferentes vías. Por ejemplo, la propia metodología de la formación, con sesiones dinámicas y participativas, de reflexión y debate y frecuentes actividades grupales y talleres prácticos, ha estimulado la generación de ese entorno propicio a la creación de vínculos personales. También hay que mencionar algunas actuaciones concretas realizadas con esta finalidad, como las Primeras jornadas colectivas de evaluación, ya mencionadas, que tuvieron entre sus objetivos explícitos facilitar el encuentro e intercambio de experiencias entre alumnas y ex alumnas del componente, de diferentes promociones³³.

A estas redes informales deberían sumarse los contactos surgidos de manera espontánea entre las coordinadoras del componente, el profesorado y las egresadas: el paso por la formación ha permitido la emergencia y el mantenimiento de esos vínculos para el intercambio de información y a veces, de ofertas de empleo. Las redes informales creadas suelen perdurar en el tiempo, según los testimonios recogidos, y aparecen como un instrumento potente de comunicación, divulgación y soporte entre alumnas.

√ **Las redes profesionales**

Como se decía, un 38% del total de las personas que respondieron la encuesta, participa o había participado en una red vinculada con el componente de formación. De las egresadas con experiencia en redes un 44% afirma que su participación les ha permitido mejorar su empleabilidad e identificar e intercambiar oportunidades laborales de mutuo interés y hay un 77% que considera que permiten una mejor gestión del conocimiento y la transferencia e intercambio de información. El alcance de la mayor parte de las redes detectadas es únicamente nacional, si bien se cuenta con indicios que permiten inferir que la mayor parte de las egresadas que participan en redes nacionales lo hace también en redes internacionales. Temáticamente, las egresadas tienden a promover o a adherirse a redes de género o de género y desarrollo, lo que indica una mayor adherencia a esta temática que a la “pura” de desarrollo (Tabla 5).

³³ Pese a su nombre que sugiere una vocación de continuidad, estas jornadas no fueron continuadas en el tiempo, por motivos no conocidos. No obstante la evaluación se ha continuado realizando de manera integrada en el componente de formación, perdiendo, eso sí, la oportunidad de establecer un vínculo con las egresadas de otras promociones.

Tabla 5. Ámbito de actuación de las redes de egresadas (n=54³⁴)

		RESPUESTAS	
		(%) ³⁵	V.A.
Nacional	Específica de desarrollo	13,0%	7
	Específica de género	25,9%	14
	Específica de género y desarrollo	25,9%	14
Internacional o regional	Específica de desarrollo	16,7%	9
	Específica de género	27,8%	15
	Específica de género y desarrollo	22,2%	12
Otro ámbito	Ámbito local, feminista...	18,5%	10
TOTAL			81

Fuente: Encuesta a egresadas del componente de formación.

Para evitar confusiones conviene aclarar de nuevo que cuando se mencionan estas “redes profesionales” de egresadas se hace referencia a grupos organizados y diversos que se mueven en un continuo que va desde lo más personal a lo más estructurado y profesionalizado y no tanto a estructuras sólidas, bien establecidas y constituidas para mejorar la empleabilidad y el acceso al empleo o los recursos económicos o incluso para generar dicho empleo. En el Cuadro 7 se muestran las dos únicas redes formales que han podido ser detectadas y que mantienen algún nivel de actividad en la actualidad.

³⁴ Personas que afirmaron pertenecer o haber pertenecido a una red.

³⁵ Pregunta de respuesta múltiple, hasta 3 opciones de respuesta, de ahí que los porcentajes no sumen 100.

Cuadro 7. Redes formales generadas a partir del componente de formación

ASOCIACIÓN GENERA: RED DE MUJERES FEMINISTAS POR LA EQUIDAD DE GÉNERO EN EL DESARROLLO

Creada en 2002 por egresadas del componente de formación inscrita en el registro de asociaciones de la Comunidad de Madrid, se desarrolló con el objetivo de promover el desarrollo humano con equidad de género y justicia social asumiendo el pensamiento feminista plural como perspectiva de cambio.

Sus objetivos específicos se planteaban en el nivel del ejercicio de la incidencia política pero también en niveles más operativos e incluso de actividad profesional para desarrollar proyectos y prestar servicios a organizaciones y administraciones. Las estructuras previstas deberían ser lo suficientemente firmes pero también flexibles para poder implementar ambas líneas. En la práctica la línea técnica de actividad no funcionó, por ejemplo, por dificultades asociadas a la propia constitución de una asociación o al funcionamiento de una red, así como por no disponer de recursos económicos suficientes.

Las adhesiones a la red eran desiguales: algunas personas ya contaban con su propia trayectoria profesional, lo que les permitía funcionar al margen de la red, mientras que otras dependían casi enteramente de ella, lo que supuso niveles de implicación y expectativas distintas, etc. En la actualidad la red sigue funcionando únicamente en su vertiente más afectiva y de sororidad

ASOCIACIÓN PROYECTA

Fundada en 2006 por tres egresadas del componente de formación, como un espacio feminista de reflexión, encuentro, apoyo mutuo e intercambio de ideas e información de mujeres profesionales de la cooperación internacional y la intervención social. Su propósito es mejorar la calidad de la cooperación internacional desde la perspectiva de género, con los objetivos de preservar y desarrollar los conocimientos y valores que fundamentan la equidad de género, constituir una comunidad de referencia de opinión y posicionamiento para los diferentes actores de la cooperación internacional y la intervención social.

También se plantea dar visibilidad al trabajo de las mujeres profesionales de la cooperación internacional y contribuir a su empoderamiento y desarrollar el diálogo con otras organizaciones nacionales e internacionales que tengan una similar visión del desarrollo.

La asociación cuenta en la actualidad con una treintena de socias, la mayoría de las cuales pasaron por el programa formativo evaluado. También es posible participar en calidad de colaboradora o voluntaria.

Funciona como plataforma web de intercambio de información y conocimiento, alojando contenidos y publicaciones elaboradas por sus socias así como otros recursos de utilidad en políticas de género y desarrollo, como un directorio de las principales asociaciones y redes de mujeres en todo el mundo y de otros organismos de interés.

Fuente: Revisión documental y webliográfica.

Estas experiencias han permanecido en el tiempo y se han consolidado. La participación de sus integrantes presenta una alta variabilidad tanto en frecuencia como en grado de implicación en función del tipo de red de que se trate lo que dificulta hallar patrones de comportamiento reconocibles. La presencia social de estas redes y experiencias es igualmente variable, siendo más tangible cuanto mayor es su grado de formalización, ya que las redes informales cuentan, por definición, con un carácter privado.

2.1.2.3 EFECTOS SOBRE ORGANIZACIONES DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

La información referida a la incidencia de las egresadas sobre las organizaciones de la Cooperación Española ha sido incluida en el apartado 2.3.2., referido a los aportes del programa en relación con la institucionalización de género en la Cooperación Española. Por esa razón, los

efectos que se describen en el apartado actual se refieren a las contribuciones realizadas a partir de 1996 por las participantes en el componente de formación durante el desarrollo de sus pasantías en la AECID.

Esto no sucedió todos los años ni siempre con la misma intensidad, como puede verse en la Tabla 6: se han desarrollado pasantías en las OTC de 23 países diferentes, incluyendo 1 país asiático y otro de Oriente Próximo, 7 países situados en África y 14 países latinoamericanos. Las oficinas que recibieron un mayor número de pasantes fueron Ecuador y Bolivia (con 5), seguidas de Perú y Colombia (4) y Guatemala y Honduras (3). Las pasantías en OTC se han intensificado desde 2013, año en el que surge el máster propio de la UCM, con cofinanciación de la AECID.

Tabla 6. Egresadas que realizaron su pasantía en OTC según ediciones y países, entre 1996 y 2015

EDICIÓN DEL PROGRAMA	AÑO	Nº PASANTES	PAÍSES
VI ed. Programa formación	1996	1	Cuba
VII ed. Programa formación	1998	1	Guatemala
VIII ed. Programa formación, I Magíster	1999	5	Costa Rica, Guatemala, Honduras, Panamá y Perú
IX ed. Prog.form.,II Magíster	2000	4	Bolivia, Namibia, Perú y Territorios Palestinos
X ed. Progr.form.,III Magíster	2001	3	Ecuador, Mauritania y Mozambique
XI ed. P.form.,IV Magíster	2002	3	Bolivia, Mauritania y República Dominicana
XII ed. P.form.V Magíster	2003	3	Ecuador, Honduras y Perú
XIII ed. P.form., VI Magíster	2004	2	Ecuador y Túnez
XIV ed. P.form., VII Magíster	2006	3	Bolivia, Colombia y Marruecos
XV ed. P.form., VIII Magíster	2007	5	Argelia, El Salvador, Etiopía, Túnez y Uruguay
XVI ed. P.form.,IX Magíster	2011	4	Bolivia, Ecuador, Honduras y Paraguay
X Máster Título propio	2014	5	Bolivia, Colombia, Marruecos, Uruguay, y República Dominicana
XI Máster Título Propio	2015	10	Colombia (2), Ecuador, El Salvador, Etiopía, Filipinas, Guatemala, Méjico, Paraguay y Perú
TOTAL		49	23

Fuente: Elaboración propia a partir de revisión documental.

Las pasantes realizaban un trabajo que los diferentes agentes han considerado valioso, ya que permitía contar durante algunos meses con recursos con una gran motivación, con un importante bagaje teórico y que se centraban en una actividad concreta que podían desarrollar durante el período de estancia en el país. En ese sentido, producían los mejores resultados cuando actuaban de manera coordinada con la especialista en género que estuviera desempeñando sus funciones en la OTC y que era quien podía orientarle sobre el contexto en el que se desarrollaba la actuación y sobre los agentes presentes en él. Existe un amplio acuerdo, además, sobre el alto nivel de desempeño de las pasantes quienes, en general, realizaban aportes de calidad.

Las labores de las pasantes podían tener lugar en actividades que se desarrollasen hacia dentro de la Oficina o hacia fuera de ella. A continuación se incluyen algunos ejemplos de actividades que fueron apoyadas por pasantes de algunas OTC.

- **Diagnósticos institucionales de género**, para conocer el contexto del país en cuanto a la situación de las mujeres y sus derechos, lo que posteriormente permitía a la OTC planificar sus actuaciones en género a partir de un conocimiento más fiable de la realidad.
- **Seguimiento de proyectos de cooperación** para apoyar la incorporación del enfoque de género en ellos o revisión y análisis de las herramientas y procesos que se estaban desarrollando en la OTC, lo que podía incluir los convenios suscritos con las ONG españolas en terreno.
- **Diseño y elaboración de herramientas** que facilitaran al equipo de la OTC la correcta aplicación del enfoque de género en sus tareas: guías metodológicas para la aplicación del enfoque de género al ciclo del proyecto, módulos didácticos sobre género y desarrollo, orientaciones y documentos de apoyo a la formulación de proyectos con perspectiva de género, herramientas para la evaluación de proyectos con enfoque de género, matriz de análisis del enfoque de género en proyectos, etc.
- **Elaboración de documentos de toma de posición** en cuestiones que afectan a las mujeres. En los informes de pasantía se mencionan participaciones, por ejemplo, en los procesos de elaboración de Marcos de Asociación País (MAP), en las estrategias de género en el país y en diversos planes de acción sectoriales³⁶.

³⁶ Algunos ejemplos recogidos son: Apoyo a la elaboración de la Estrategia País de la OTC de Túnez, Apoyo en el proceso de elaboración del Documento de Desarrollo Técnico del Marco de Asociación Ecuador-España 2011-2013, diseño y ejecución del plan de formación de género en desarrollo para el personal de la Oficina Regional de proyectos AECID-zona norte de Honduras, revisión del plan de acción de género en desarrollo 2015-2017 de la OTC de Bolivia, capacitaciones y talleres con el personal vinculado al Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento en Méjico, etc.

- Otro de los aportes a alguna OTC ha sido la organización, registro y archivo de documentos disponibles para la creación de un repositorio en materia de género y desarrollo. Algunas otras actuaciones en relación con la **gestión del conocimiento de la OTC** en esta materia fueron: desarrollo de mapeos de actores relevantes en terreno, de estudios e investigaciones específicas, puesta en marcha de grupos de trabajo en género y desarrollo, diseño y ejecución de acciones formativas para los equipos y desarrollo de materiales asociados que podían ser reutilizados en la propia oficina.
- Apoyo a las **relaciones con otros actores de género en el país socio**, fundamentalmente mecanismos nacionales de igualdad, actores locales, organizaciones de mujeres y sus redes y ONG. Esto se ha producido, por ejemplo, mediante la identificación de contrapartes locales, la conformación de grupos interdisciplinarios en el marco de programas concretos, las reuniones con organizaciones internacionales de la región (PNUD, ONU Mujeres, etc.) y con autoridades locales, la asistencia a seminarios nacionales e internacionales, la dinamización de mesas técnicas de género con las ONGD, las instituciones gubernamentales, otros actores, etc.
- **Transversalización del enfoque de género en la comunicación de la OTC**, en el adecuado empleo del lenguaje no sexista y en la elaboración de notas públicas y/o de otros documentos de información y comunicación en el sector género en desarrollo.

En este mismo sentido, los/as coordinadores/as de las OTC y del Programa reconocen que el trabajo de apoyo de las pasantes también contribuyó al establecimiento de vínculos directos entre las organizaciones de mujeres y el movimiento feminista en los países socios, con el Instituto de la Mujer por un lado y con las OTC, por otro, aspecto que se ha resentido en los últimos años.

Por lo general, el trabajo de estas pasantes servía también para reforzar los procesos de sensibilización hacia los temas de promoción de la igualdad entre mujeres y hombres en el seno de las OTC, tanto de la coordinación como de los equipos técnicos. Pese a ello, estas experiencias no respondían al mandato institucional, sino que frecuentemente tuvieron su origen en la propia iniciativa de las pasantes, siempre que la dirección de la OTC “dejaba hacer” o apoyaba su trabajo.

Para terminar, bajo la modalidad vigente del Máster las pasantes siguen siendo un activo valioso en terreno para la AECID, máxime en un escenario de reducción presupuestaria de las Administraciones Públicas y de debilitamiento general de los equipos en sede y en terreno. De ahí que, como entidad financiadora del Máster, haya ejercido cierta influencia para poder reforzar sus equipos técnicos de las OTC con este personal en prácticas.

2.1.2.4 EFECTOS SOBRE LAS ORGANIZACIONES DE MUJERES EN LOS PAÍSES SOCIOS

La incidencia del Programa “Mujer y Desarrollo” sobre las organizaciones de mujeres se ha producido a través de cualquiera de sus dos componentes y también mediante la acción combinada de ambos, ya que una proporción de las organizaciones que han recibido apoyo financiero a través de la convocatoria de ayudas también recibieron el soporte de las egresadas del componente de formación. Los efectos de la convocatoria de ayudas son objeto del capítulo siguiente, por lo que aquí la información se centra únicamente en el componente de formación.

El estímulo a la creación de **mecanismos de igualdad** en los países de Latinoamérica y el fortalecimiento de los existentes fue uno de los primeros objetivos del Programa y de los acuerdos alcanzados entre AECID e IMIO desde los primeros años 90, que se realizaba en paralelo por múltiples vías, entre las que se encontraba el apoyo de las pasantes del componente de formación. En el período 2003-2015, 10 de las pasantes realizaron sus estadías de prácticas en mecanismos de igualdad de diferentes niveles administrativos entre los que figuran el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU) de Uruguay, el Consejo Nacional de las Mujeres (CONAMU) de Ecuador, el Instituto Estatal de la Mujer de Tlaxcala y el Instituto Nacional de las Mujeres, ambos en Méjico, el Servicio Nacional de las Mujeres (SERNAM) en Chile, la Secretaría Especial de Políticas de las Mujeres (SPM/PR) de Brasil, la Secretaria de la Mujer de Paraguay, y la Dirección Provincial de la Mujer y Acción Social (DPMAS) de Cabo Delgado, en Mozambique. Los datos correspondientes a este período, no obstante, no reflejan el apoyo recibido con anterioridad, ya que si se considera el período completo (1989-2015), prácticamente todos los organismos de igualdad latinoamericanos recibieron alguna pasante y algunos de ellos recibieron el apoyo de más de una de forma más o menos continuada. El envío de pasantes a dichos organismos obedecía al interés estratégico del IMIO de dar soporte, colaborar o reforzar los lazos institucionales y de cooperación con determinados países según los intereses de cada momento, en coordinación con las prioridades que definía la AECID para la Cooperación Española.

Las pasantes del componente de formación contribuyeron a la transversalidad de género en las estructuras y acción de estos organismos, a la formación de su personal o a la elaboración de herramientas. Según el personal de las OTC entrevistado, se hizo un gran esfuerzo por posicionar las instituciones de igualdad en las estructuras gubernamentales, ya que en la mayor parte de los casos se trataba de organismos que contaban con presupuestos residuales y que no podían ejercer su mandato por carecer de peso para posicionar sus temas en la agenda política o para influir en la implementación de políticas.

Por lo que se refiere a las **organizaciones de mujeres de los países socios**, uno de los objetivos explícitos del Programa era su fortalecimiento, en particular a través del componente de proyectos. El desarrollo de pasantías en organizaciones de mujeres en el contexto del componente de formación vino a complementar y afianzar dicho proceso de fortalecimiento organizativo en casos concretos en los que, por motivos estratégicos, el Instituto de la Mujer consideraba prioritario complementar los fondos con el soporte de una pasante del componente de formación, adquiriendo así la pasantía un cierto carácter instrumental. La Tabla 7 muestra las organizaciones que recibieron fondos de la convocatoria de ayudas del Programa y el sopor-

te de una o varias pasantes durante el mismo período. Como puede verse, 14 organizaciones de mujeres procedentes 8 países recibieron apoyo financiero por la convocatoria de ayudas en este período y recibieron además pasantes del componente de formación. Eso muestra que no fue un refuerzo que se proporcionase de manera extensiva ya que, en el mismo periodo, se apoyó a un total de 75 organizaciones (es decir, el doble refuerzo se limitó al 19% de organizaciones beneficiarias).

Tabla 7. Organizaciones de mujeres que percibieron fondos y recibieron pasantes entre 2003 y 2015

PAÍS	ORGANIZACIÓN	PASANTES	PROYECTOS FINANCIADOS
Bolivia	Centro de Promoción de la Mujer Gregoria Apaza	1	4
Bolivia	Oficina Jurídica de la Mujer	1	4
Colombia	Corporación Sisma Mujer	1	2
Colombia	Corporación Humanas	1	2
Ecuador	Fundación Grupo de Apoyo al Movimiento de Mujeres del Azuay (GRAMMA)	1	3
Ecuador	Fundación Yerbabuena	3	3
El Salvador	Asoc. de Mujeres por la Dignidad y la Vida (Las Dignas)	2	3
El Salvador	Asociación Movimiento de Mujeres Mélida Anaya Montes (Las Mélicas)	1	3
Honduras	Centro de Estudios de la Mujer de Honduras (CEM-H)	2	3
Nicaragua	Grupo Venancia	1	3
Paraguay	Kuña Roga (Casa de la Mujer)	1	3
Paraguay	Fundación Kuña Aty	1	3
Paraguay	Luna Nueva	1	1
República Dominicana	Movimiento de Mujeres Dominicano Haitianas (MUDHA)	4	3

Fuente: Elaboración propia a partir de revisión documental del Programa.

A tenor de la información recogida de diversas fuentes, las pasantes del componente de formación contribuyeron al fortalecimiento de las organizaciones donde desarrollaban sus pasantías. Sin embargo, los datos recogidos no avalan totalmente esta afirmación. Es cierto que la labor de las pasantes contribuyó en numerosas ocasiones a establecer bases, contactos y flujos de información que podían favorecerlo, pero difícilmente es posible aseverar, a partir de la información

disponible, que eso se tradujese efectivamente en un fortalecimiento efectivo. No obstante, sí se han recogido ejemplos de sus aportes en este sentido:

- Contribuyeron a **identificar organizaciones locales de mujeres a las que se podía conceder ayudas** y a las que enviar pasantes, en virtud del interés de su trabajo y proyectos, poniéndolas en contacto con la Coordinación del Programa que solía aprovechar los viajes anuales de seguimiento para materializar estos contactos. En ese sentido, las hicieron visibles para el Programa.
- La recepción de pasantes por una organización dada servía para **fortalecer lazos y facilitar la comunicación entre el IMIO y dichas organizaciones** en la medida en que una pasantía hacía más fluidos y continuos los contactos institucionales. Además, ponía a la organización “en la órbita” de la OTC, estableciendo vínculos con la Cooperación Española.
- Contribuyeron a **difundir y divulgar materiales, herramientas y publicaciones elaboradas por el IMIO**, materiales que eran altamente valorados por las organizaciones. Con frecuencia las pasantes que iban a organizaciones de mujeres llevaban materiales que les resultaban útiles a ellas mismas para su utilización en procesos de sensibilización y formación interna (talleres, cursos etc.) y que pasaban frecuentemente a engrosar su fondo documental o a comenzar a constituirlo.
- Participaban a menudo en foros y encuentros institucionales, seminarios internacionales, o mesas de diálogo con otros actores o acudían a encuentros de mujeres activistas de forma que se puede contemplar su aportación como facilitador de redes de estas organizaciones con la Cooperación Española (IMIO, AECID), con otras organizaciones del movimiento de mujeres en la región y con instituciones del propio país, o con otras agencias donantes.
- Según la información proporcionada por las organizaciones beneficiarias, la integración de pasantes en sus estructuras contribuyó al **refuerzo de sus capacidades** con manifestaciones tales como una ampliación de los enfoques y temas de trabajo, la construcción de capacidades técnicas en el personal de la organización, el diseño de metodologías y herramientas, la mejora de la gestión del conocimiento, la capacitación y formación de lideresas, la contribución a la construcción y consolidación de estructuras internas para transversalizar el enfoque de género, entre otros.

“La pasante se integró al equipo de trabajo en un momento fuerte en el que se iniciaba un proceso de formación para la incidencia política frente al derecho a una vida libre de violencia. Su participación fortaleció este proceso tanto en contenidos cuanto en metodología y permitió también realizar un proceso de sistematización desde la práctica y la secuencia del proceso. Una vez terminada la pasantía, la estudiante permaneció durante un año adicional como parte del equipo técnico, dada la sinergia que se generó así como la confluencia de intereses, militancia y capacidad de aporte. La pasantía dejó resultados positivos y enriqueció el accionar de nuestra organización”. [Encuesta a organizaciones beneficiarias]

Según la misma fuente, esta presencia supuso también en numerosas ocasiones la **alimentación de relaciones institucionales con otras organizaciones e instituciones de su entorno**, lo que contribuyó a articular el diálogo entre asociaciones de mujeres, a establecer vínculos con otras organizaciones locales y regionales, a aumentar su capacidad de influencia e incidencia, a definir y consolidar sus agendas de intereses, etc.

“En nuestra organización han participado dos pasantes del Master. Además la Directora Actual es graduada de dicho Magister. La contribución es variada: posicionarnos como una organización feminista (no sólo de mujeres), ampliar nuestra visión política y técnica, ampliar los grupos de trabajo (ejemplo diversidad sexual, mujeres trans y lesbianas), ampliar los enfoques como el de interculturalidad. Por nombrar algunos, pero especialmente la posibilidad de crecimiento de nuestra organización”. [Encuesta a organizaciones beneficiarias]

Finalmente, no puede ignorarse el papel que jugaron las pasantes en la **difusión del Programa**, especialmente su componente de formación, por toda Latinoamérica donde el Instituto de la Mujer se convirtió en los años 90 en un referente en políticas de igualdad del que las pasantes fueron “buenas embajadoras”.

2.1.2.5 INFLUENCIA SOBRE OTROS ESTUDIOS DE GÉNERO

A finales de los años 80 en Europa existían dos titulaciones que fueron un claro antecedente del componente de formación: el Doctorado/Máster en Estudios de Desarrollo, con especialización en Mujer, Género y Desarrollo de la Universidad de la Haya y el Máster en Género y Desarrollo del Instituto de Estudios de Desarrollo (IDS) de la Universidad de Sussex, en el Reino Unido, existentes ambos desde finales de los años 70. Ambos, pero especialmente el último, constituyeron también un claro referente en el proceso de transición al mundo académico del componente de formación del Programa Mujer y Desarrollo.

El IMIO contaba con una clara conciencia de que este curso de formación sería el primero de estas características en España y que constituiría una experiencia piloto para formular un modelo de formación de expertas en esta temática, del que se podría aprender para la generación de otras formaciones similares, como de hecho ocurrió fundamentalmente a través de las egresadas y del profesorado. Desde los años 90 se han creado e impartido multitud de formaciones regladas y no regladas en estas materias. Por lo que se refiere a las titulaciones impartidas por universidades y centros oficiales de estudios se definen tres tipos fundamentales según su temática: los estudios de género y/o feministas propiamente dichos; los estudios de otras disciplinas que incluyen módulos específicos de género o políticas de igualdad y los estudios específicos de género y desarrollo, categoría en la que se encuadra la formación sujeta a estudio en esta evaluación. En el Anexo 20 se ha incluido una tabla en la que se detalla el número de estudios de postgrado existentes en España por temáticas y niveles de titulación y que muestra que son más numerosas las titulaciones de las universidades españolas que se consagran a temáticas de cooperación internacional que las que se dedican a los estudios de género, que están menos desarrollados y no empezaron a adquirir relevancia hasta mediados de los años 2000. Y aún son menos los que aúnan ambas.

Atendiendo a esta última categoría, se han identificado diversos estudios de postgrado creados con posterioridad al componente de formación del Programa Mujer y Desarrollo, tanto en España como, sobre todo, en países socios de la Cooperación Española. De todos ellos, sin embargo, el programa del IMIO ha tenido una influencia contrastada únicamente en los dos primeros, que es reconocida como tal por los informantes y que se manifiesta en su enfoque (feminista), en sus contenidos y, en el caso del segundo de los que se menciona, en su definición como acción positiva. Son los siguientes:

- **El Máster de la Universidad de Vic y de la Universidad Central de Cataluña**, es un título en línea del mismo rango académico ofertado en el año académico 2009-2011 por la Universidad de Barcelona a partir de una iniciativa de la ONG Cooperació con fondos procedentes de la Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo. Este máster contó entre su profesorado y comité académico con profesoras y egresadas de la formación del IMIO, entre las que se encontraba la coordinadora de formación del ICEI en varias ediciones del componente. Este Máster preveía becas del 40% a mujeres del Norte y becas del 65% y del 90% a mujeres del Sur, pero no pasantías. Sus contenidos no han variado significativamente hasta la actualidad.
- **El Diplomado en Estudios de Género feminista**, que en la actualidad imparte el **Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la Universidad Autónoma de Méjico** con el apoyo de **Fundación Guatemala**³⁷ surge en Guatemala en 1998 bajo la influencia de una de las egresadas del componente de formación, junto a otras docentes del componente en España y otras figuras del feminismo español. Da derecho a un título universitario de postgrado primeramente de la Universidad Rafael Landívar (Guatemala) –en las tres primeras ediciones- y más tarde, de la Universidad Autónoma de Méjico (UAM). Este diplomado tiene varios elementos de interés.
 - Se pensó como una acción positiva para mujeres, que compensara la exclusión por género experimentada en su acceso a los niveles superiores de la educación formal universitaria.
 - Se trata de un título regional centroamericano enfocado a reforzar los procesos de capacitación y fortalecimiento del movimiento de mujeres, así como a aplicar la perspectiva de equidad de género en las organizaciones gubernamentales, ONG, organismos internacionales y agencias cooperantes de la región.
 - Se planteó metodológicamente como un espacio alternativo de aprendizaje, innovador, flexible y adecuado a las necesidades de las mujeres.
 - Este diplomado se estableció con el apoyo económico de la AECID, que todavía lo financia.

³⁷ Organización que durante algunos años recibió pasantes del componente de formación del IMIO.

El diploma se dirige a tituladas superiores con experiencia y/o formación previa en género y desarrollo y que se encuentren prestando sus servicios en programas y/o proyectos de desarrollo cuyo objetivo sea el logro de la equidad de género. Su organización es modular y su metodología mixta, combinando formación presencial (5 días por módulo) y formación a distancia a través de bibliografía seleccionada, lecturas dirigidas y resolución de temarios. A su finalización el alumnado ha de realizar una tesina.

Según la información recogida, el componente de formación también tuvo una influencia clara en la orientación de otros estudios de diversa índole que en la actualidad no se imparten. En concreto.

Experto Universitario en Género y Cooperación Internacional al Desarrollo. Universidad de Sevilla (2011)

Perseguía formar a profesionales y especialistas universitarios para trabajar e investigar en el ámbito de la cooperación internacional al desarrollo, desde una perspectiva de género. En modalidad presencial, constaba de 30 créditos lectivos, y tenía una primera parte teórica cuyos contenidos se definían en cinco módulos y un programa de pasantías de 6 meses de duración en organizaciones como ONU Mujeres e instituciones de la sociedad civil de países del sur. Contaba con el apoyo financiero de la AACID, que cubría las bolsas de viaje, aunque el alumnado, mixto, debía pagar una matrícula de 959€. La retirada de la subvención por parte de la agencia andaluza impidió su continuación. En su Comité Académico se encontraban dos egresadas del programa de formación y en la coordinación otra profesional de la órbita de dicho programa. Buena parte del profesorado, además, estuvo constituido por docentes y antiguas alumnas del programa de formación y se invitó a participar a la Coordinación del programa en aquellos momentos. Se titularon 15 personas.

Experto en Género y Desarrollo del Instituto Complutense de Desarrollo y Cooperación (IUDC-UCM)

Con 100 horas de duración presenciales, surgió en la estela del componente de formación del IMIO, a iniciativa de una egresada, asumiendo buena parte de sus contenidos y profesorado. Su objetivo era dar respuesta a la demanda que el programa del IMIO no podía atender, pero en formato breve y sin pasantía. Con posterioridad evolucionó hacia un Diploma de Formación Continua en Relaciones de Género y Desarrollo, de 70 horas, que se impartió por última vez en 2014.

La impronta del componente de formación del IMIO en los títulos mencionados hasta aquí ha sido reconocida por las personas que los coordinaron, pero también por muchos otros informantes que mantienen que el componente de formación contribuyó de manera muy relevante al desarrollo de estudios y líneas de investigación en materia de género y desarrollo de las universidades españolas y de algunas latinoamericanas, además de la influencia ejercida por la vía del

intercambio de profesorado y alumnado, cuyo alcance en el marco de la presente evaluación no ha sido posible precisar.

Para terminar, se han detectado algunas **titulaciones similares** tanto en el ámbito americano como en el europeo, que constituyen ofertas alternativas de formación en la actualidad³⁸. Para la selección de casos se ha seguido el modelo desarrollado por Leyra, de la Fuente y Ortega³⁹, que contempla los siguientes criterios principales:

- Programas académicos de postgrado gestionados por centros académicos de enseñanza superior.
- Programas cuyo contenido presenta la diversidad de fórmulas sectoriales y transversales, que se plantean a la hora de vincular las áreas de conocimiento de género y cooperación al desarrollo.
- Programas cuyo planteamiento acerca del conocimiento de género se liga a sus raíces feministas.
- Programas con una cierta antigüedad o desarrollo en el tiempo.
- Programas que incluyen materias emergentes relacionadas con el nuevo contexto global (medio ambiente, gobernabilidad, migraciones, etc.).
- Programas con elementos innovadores o diferenciadores a la hora de presentar sus contenidos.
- El equipo evaluador ha incluido también un criterio de proximidad cultural y/o geográfica.

Las titulaciones resultantes pueden dividirse en dos bloques: las que según los informantes entrevistados han servido de inspiración al componente de formación y siguen vigentes en la actualidad (*MA in Gender and Development del Institute of Development Studies (IDS)* de la Universidad de Sussex (Reino Unido) y el *MA on Development Studies*, especialidad *Women and Gender Studies*, del *Institute of Social Sciences (ISS)* de la Universidad de La Haya (Países Bajos) y dos titulaciones latinoamericanas análogas de las que el componente de formación pudiera considerarse antecedente, si bien su influencia no es tan clara. Se pueden encontrar fichas sintéticas de todas ellas en el Anexo 20.

³⁸ Se escogen estos ámbitos geográficos porque cuentan con una cierta proximidad cultural y su realización es más factible.

³⁹ “Análisis de los programas de postgrado universitarios en materia de género y desarrollo. Estudios de caso de América Latina, Asia y Europa” en Cuadernos Solidarios nº5, 2009. UAM.

2.1.3 PERTINENCIA Y VALOR AÑADIDO DEL COMPONENTE DE FORMACIÓN EN EL MOMENTO ACTUAL

La pertinencia actual del componente de formación ha sido analizada en relación con la necesidad percibida de la existencia de una formación de estas características y con la demanda real existente en el momento actual. Se ha analizado también el valor añadido de la formación en relación con otras ofertas existentes.

2.1.3.1 PERTINENCIA Y DEMANDA DE LA FORMACIÓN

Los datos a los que se ha tenido acceso y las declaraciones de la mayor parte de los informantes clave entrevistados indican que la necesidad de un programa formativo en materia de cooperación al desarrollo con enfoque de género ha existido desde el momento mismo de su creación hasta la actualidad. En la misma línea, existe consenso sobre la necesidad de disponer de personal especializado en género y desarrollo, si bien las afirmaciones son generales y no precisan los aspectos clave que deberían cubrir estas profesionales. Al mismo tiempo, la demanda real de estas profesionales ha fluctuado a lo largo de su historia, habiendo momentos en que el interés por incorporar personal especializado en esta materia a los equipos se incrementaba y otros en que ha sido más reducida. También la documentación analizada muestra reiteradas declaraciones sobre la necesidad de contar con este tipo de perfiles, tal y como se muestra en los siguientes ejemplos ilustrativos:

- En las conversaciones entre el ICI y el IMIO en el año 1987 y 1988, se asegura la falta casi absoluta de profesionales expertas en género y cooperación que actúen como agentes de desarrollo, por lo que se crea un programa para constituir un grupo de formadoras profesionales conocedoras en profundidad de los objetivos, métodos y técnicas de la cooperación en España y en los organismos internacionales, cuyo trabajo posterior pueda sentar las bases para ir mejorando esta situación.
- En el marco de las jornadas colectivas de evaluación del año 1996 se insiste en la necesidad de seguir apostando por el curso, dado que se mantiene una falta de sensibilidad en temas de género en la AECID, en sede y en las OTC, en la administración local y en las CC.AA.
- En un informe de la responsable de programas de Cooperación con América Latina del IMIO en 2010 se defendía que el programa de formación había dado respuesta a la demanda creciente de personal técnicamente cualificado en este ámbito y que se había consolidado como uno de los principales instrumentos del Instituto para la promoción de la integración del enfoque de género en la Cooperación Española. Consideraba también que, en virtud del mandato del III PD (2009-2011) se hacía necesario seguir trabajando en la formación de especialistas pues eran insuficientes las capacidades institucionales para llevar a cabo la integración de la perspectiva de género en la totalidad de las políticas, planes y programas de desarrollo.

- Existen sucesivas referencias en los Planes de Igualdad de Oportunidades donde se considera esta formación como una buena práctica en la que persistir. Estas referencias desaparecen en el Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades vigente en la actualidad (2014-2016).

Existe un consenso claro entre las informantes clave entrevistadas sobre la pertinencia histórica de la formación y sobre su mantenimiento dentro de la oferta formativa actual, porque en el Sistema Español de Cooperación persiste la necesidad de incorporar estos recursos humanos especializados cuya aportación cuando se incorporan, a su juicio, es evidente. No obstante hay también un reconocimiento de que en la actualidad, **este sistema no está absorbiendo a estos/as profesionales**, por lo que las oportunidades de empleo están fundamentalmente en el mercado internacional. Pero si existe una práctica unanimidad respecto de la necesidad de que la Cooperación Española pueda disponer de estos perfiles, conviene analizar también cuál es la demanda real de esta formación.

Tradicionalmente la demanda efectiva de acceso a la formación ha superado, con mucho, la oferta existente, especialmente en el período 1989-2011, cuando el número de solicitudes fue, en sus ediciones menos demandadas, de 10 solicitudes por plaza (en torno a 250 solicitudes) registrándose un aumento considerable en los años posteriores a la Conferencia de Beijing (en la edición 1994-1995, se alcanzó un máximo de 1.200 solicitudes para 25 plazas). El promedio de solicitudes ha estado en torno a las 300 anuales⁴⁰. Las razones para ello incluían las ventajosas condiciones de participación, lo innovador del programa en contenidos y metodología, su interés y calidad formativa y la emergencia de la cooperación en España en el momento en que el curso se estableció, unido al amplio prestigio que consiguió la titulación en el sector.

Tras 2011, en la modalidad actual de Máster esa demanda se ha reducido considerablemente, hasta el punto de que, como se reconoce desde la coordinación actual del Máster, la oferta de plazas superó la demanda recibida hasta la edición 2016-2017⁴¹. Los elementos y circunstancias que han variado en esta modalidad y que pueden contribuir a esta reducción son, además de las condiciones de participación, la creación de nuevas titulaciones de postgrado en temática parcialmente coincidente y una disminución de la demanda por parte de las organizaciones del Sistema de Cooperación, vinculada a la menor relevancia y priorización de esta temática en su definición y marco estratégico. Ello supone menores oportunidades de empleo y, por tanto, un menor atractivo de la formación, que sufre una pérdida relativa de valor en comparación con otras formaciones y titulaciones con las que coexiste, como se verá a continuación.

⁴⁰ En los años en que la Fundación Carolina ofreció becas (2005 y 2006) se alcanzó una cifra superior a las 1.000 solicitudes anuales de estudiantes latinoamericanas.

⁴¹ Según la información proporcionada por el equipo de coordinación del ICEI, la edición 2016-2017, fuera ya del alcance de esta evaluación, ha cubierto las 20 plazas ofrecidas y cuenta con lista de espera. Pero la situación era diferente en el periodo analizado.

2.1.3.2 VALOR AÑADIDO Y VENTAJAS COMPARATIVAS DEL COMPONENTE DE FORMACIÓN

Visto en perspectiva, el componente de formación fue pionero en el momento de su creación y durante la década posterior contó con las ventajas que le otorgaba ser el único curso de estas características en España y uno de los pocos de Europa. Esto en un contexto en el que España acababa de entrar en el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, se incorporaba a la lista de países donantes de AOD y empezaba a necesitar profesionales formados en el ámbito del desarrollo para incorporarlos a sus estructuras de cooperación para la planificación, gestión e implementación de sus proyectos.

A mediados de la década de los 90, en la estela de los mandatos derivados de la Conferencia de Beijing, empezaron a surgir en las universidades latinoamericanas las primeras maestrías similares, y en nuestro país multitud de formaciones en materia de género o de estudios feministas. Fue en esos mismos años cuando se empezaron a introducir diferentes módulos pedagógicos sobre género y desarrollo, que hoy se siguen impartiendo en buena parte de las titulaciones relacionadas con la Cooperación Internacional o la Ayuda al Desarrollo de las universidades públicas y privadas. No obstante, la mayor parte de los programas de formación que se han asemejado en mayor medida al evaluado no se han consolidado en el tiempo o han derivado hacia otras modalidades o metodologías, fundamentalmente en línea, y sin el desarrollo de pasantías o prácticas formativas.

Por otro lado, el componente de formación se benefició de su encuadramiento en el Programa Mujer y Desarrollo, en la medida en que el mayor conocimiento y relaciones del IMIO con las organizaciones de mujeres de los países socios propició que las pasantes del componente hicieran sus prácticas en dichas organizaciones, en mecanismos de igualdad y en organizaciones internacionales con líneas de actuación que se deseaba reforzar estratégicamente.

El Máster de Género y Desarrollo del ICEI sigue siendo en la actualidad el único título de postgrado específicamente orientado a la formación de profesionales en el ámbito del desarrollo con enfoque de género que se imparte de manera presencial y que permite la realización de una pasantía en un país socio de la Cooperación Española, con la posibilidad adicional de percibir una beca de la AECID para sufragar parcialmente los gastos vinculados a la pasantía. Pero existen también algunas diferencias que suponen la pérdida de alguna de sus ventajas comparativas. Para identificarlas, se ha partido de una tabla comparativa de los principales elementos de los estudios de postgrado en género y desarrollo que se mencionaron en el apartado anterior⁴² (Tabla 8).

⁴² En la selección de estos últimos se ha tenido en cuenta una cierta proximidad cultural y la factibilidad de su realización. Por tanto se han escogido los estudios latinoamericanos y se han incorporado los que se desarrollan en la Unión Europea.

Tabla 8. Comparación de principales elementos de estudios vigentes de postgrado en género y desarrollo

	ICEI-UCM ⁴³	UNIV. VIC	PRIGEPP FLACSO	FLACSO ECUADOR	FUND. GUATEMALA
Titulación	Máster título propio	Máster título propio	Maestría	Maestría	Diplomado
Personas destinatarias	Titulados superiores orientados a investigación y ejercicio profesional	Título de grado o 3 años mínimo de licenciatura	Profesionales y técnicos	Dirigido a investigación.	Sólo mujeres, tituladas superiores
Horas de formación	500h	600h	540h	Titulados de grado	Sin información disponible
Matrícula	5.500€	3.500€	Sin información disponible	640h	2.850-3.528\$
Becas	Parciales: bolsas de viaje para prácticas	Parciales a la matrícula (máx. 50% para > 60 a.	Becas parciales a la matrícula (máx. 50%)	Sin información disponible	Becas parciales a 3 mujeres indígenas
Modalidad	Presencial	On-line	On-line	Becas parciales a la matrícula	Mixta
Metodología	Teórico-práctica	Teórica	Teórica	Presencial	Teórica
Prácticas in situ	Si	No	No	Teórica	No

Fuente: Elaboración propia a partir de revisión documental y bibliográfica.

Los elementos de mayor interés se sintetizan a continuación:

- El Máster ha dejado de ser un instrumento específico para promover la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en la Cooperación Española y tampoco se encuadra ya dentro de las políticas de igualdad del país. Además, ha dejado de ser una acción positiva, en la medida en que no procura una ventaja diferencial para las mujeres que participan en él.

⁴³ Máster heredero del componente de formación del Programa Mujer y Desarrollo.

- Sus tasas de matrícula son similares a las de otras formaciones del mismo nivel, pero no cuenta con becas a la matrícula, a diferencia de otros incluidos en la tabla. Además, al ser en modalidad presencial, soporta unos costes materiales y de infraestructura más elevados que no es posible reducir. Por todo ello, el Máster ha perdido competitividad en términos económicos.
- El Máster actual sigue orientado a la profesionalidad también en lo que respecta a la inserción en el ámbito investigador como ocurre con el PRIGEPP, la Maestría de Fundación Guatemala o el Máster de Vic. En este sentido, su atractivo es similar al resto de ofertas.
- El elemento más característico, que sigue siendo diferencial en el caso del Máster en Género y Desarrollo del ICEI, es su metodología teórico-práctica con la obligatoriedad de desarrollar una fase práctica de formación que es organizada desde la Coordinación del programa, la cual realiza el acompañamiento y el seguimiento con la alumna/o y la organización.
- Sin embargo, no todo el alumnado puede acceder a las becas parciales otorgadas por la AECID, por lo que se han de soportar los costes derivados de la pasantía, total o parcialmente. Por ello, desde el curso 2013-2014 una parte de las pasantías es realizada en España para hacer posible la experiencia para el alumnado que no pueda hacer frente a los costes. Las organizaciones de destino de las pasantías en los países socios son fundamentalmente las OTC y la duración de las que disfrutan de la bolsa de viaje de la AECID viene condicionada por el número de pasantías que se subvencionen cada año.

A estos elementos objetivos pueden añadirse otros factores que mantienen el valor del componente. En primer lugar, este Máster es heredero del legado del programa original y de su espíritu feminista, lo cual se traslada a su enfoque pedagógico empoderador. Además, hay que destacar su continua revisión pedagógica, que garantiza un acercamiento a las cuestiones y debates más actualizados en relación con el desarrollo y las políticas públicas con enfoque de género más actualizadas. Finalmente, el respaldo del título por la AECID resulta fundamental para el acercamiento directo de muchas de las alumnas al trabajo de la cooperación a través de las OTC. A este respecto el Máster presenta una ventaja singular para el personal de la propia AECID pues se ofertan anualmente para ellos una serie de plazas de formación con exención de matrícula.

2.2 COMPONENTE DE FINANCIACIÓN DE PROYECTOS ESPECÍFICOS

El segundo componente del Programa Mujer y Desarrollo se refiere a la financiación de proyectos específicos a las organizaciones del movimiento de mujeres y a otras organizaciones que trabajan en materia de género en América Latina, mediante una convocatoria anual de subvenciones. Esta evaluación indaga sobre cuatro cuestiones, siguiendo sus términos de referencia. Se pregunta en primer lugar sobre la extensión y alcance de la aplicación de las recomendaciones de la evaluación de este componente que tuvo lugar en 2003. Además se pregunta por sus resultados, para saber si el programa ha logrado lo que quería conseguir. Finalmente el análisis se realiza también sobre su complementariedad con otras actuaciones de la Cooperación Es-

pañola, fundamentalmente de la AECID, y sobre el eventual valor añadido que generó. Ésta es también la estructura de este capítulo.

2.2.1 APLICACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES DE LA EVALUACIÓN ANTERIOR

En el año 2003 se evaluó el componente correspondiente a la convocatoria de proyectos con el fin de reconducir sus prioridades, en caso de que fuese necesario y mejorar sus procedimientos de gestión. El espectacular aumento de solicitudes en el periodo 1998-2002, unido a las características propias del componente habían producido una ralentización en el procedimiento de adjudicación que supuso un cuestionamiento tanto de su eficiencia (por su extensión temporal: un proceso de adjudicación de casi dos años hasta su resolución final) como de su eficacia, por las continuadas deficiencias en la aplicación del enfoque de género en las solicitudes y la baja implicación de las OTC en el proceso de recepción y valoración de los proyectos.

La evaluación de 2003 se lleva a cabo como consecuencia de los resultados obtenidos en la revisión de la convocatoria de 2001 realizada por el ICEI, que llegan a preocupar al IMIO. Lo que se mostraba era las debilidades de la incorporación del enfoque GED en los proyectos de la Cooperación Española y, en consecuencia, la poca incidencia que se había logrado en ese momento (hay que recordar que éste era uno de los dos objetivos primarios de la convocatoria). Específicamente, entre los resultados que arrojaba la evaluación del 2001 se encontraban:

- Las deficiencias en la formulación de las propuestas⁴⁴ no garantizaban la aplicación del enfoque GED en los términos técnicos estipulados en la convocatoria. Solo el 10,2% (26/254) de los proyectos alcanzaron la puntuación máxima por su formulación, mientras un 43,3% no presentaba la información acorde con los requerimientos de la solicitud ni cumplían las condiciones que se planteaban en la ficha de evaluación. Además las organizaciones solicitantes consideraban que el formulario de solicitud era confuso y daba lugar a distintas interpretaciones.
- Baja participación de las OTC, que presentaban información heterogénea y de calidad dispar: algunos de los informes presentaban un adecuado nivel de detalle, mientras que en otros sólo se aconsejaba o desaconsejaba la financiación de algunas solicitudes sin valorarlas.
- Se recibía un número de solicitudes excesivo para la financiación disponible (no se podía financiar ni el 10% de ellas).
- Excesiva duración del proceso de cada convocatoria (2 años), lo que suponía que en el momento de aprobación se podían haber producido cambios de contexto políticos o económicos, que podían incidir en la oportunidad del proyecto o, incluso, en su propia viabilidad.

⁴⁴ Ausencia de diagnósticos previos de la situación de la población beneficiaria y escasa participación de ésta, formulación confusa o selección de objetivos demasiado ambiciosos, escasa información sobre las actividades a desarrollar y la metodología propuestas, falta de detalle en los presupuestos y ausencia de las acreditaciones de los cofinanciamientos

La evaluación concluyó que el componente de proyectos suponía una contribución positiva y significativa a la promoción de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, así como al fortalecimiento de las organizaciones de mujeres en ALC. Su valor como instrumento para la transversalidad, sin embargo, no estaba tan claro, por lo que las recomendaciones se centraron en este aspecto. Se formularon recomendaciones estratégicas, programáticas y operativas. En el Anexo 19 se proporciona información pormenorizada sobre ellas, así como sobre el modo en el que fueron atendidas. A continuación se incluye una síntesis de estos aspectos:

Desde un punto de vista **estratégico**, se recomendaba:

- Definir un Plan de Acción del Programa y sus dos componentes, en alineación con el contenido y el horizonte temporal del PIOM vigente, dotado de recursos con el fin de incidir en la consideración de la igualdad como parte integral del diálogo político con actores de la cooperación.
- Incidir en la política de cooperación asegurando la incorporación del enfoque GED en todos los ámbitos de actuación de la Cooperación Española, fortaleciendo el diálogo con sus actores (especialmente AECID (sede y terreno) y ONGD) y promocionando herramientas adecuadas para ello.
- Fortalecer el conocimiento y las capacidades para la igualdad de género potenciando los recursos del Magíster y elaborando productos útiles para la cooperación sirviéndose de los recursos existentes en el IMIO⁴⁵.

Por su parte, las recomendaciones a nivel **programático** se dirigieron a ajustar las bases reguladoras del componente de proyectos o a la redefinición de las áreas de intervención y las prioridades geográficas y sectoriales, para incrementar la focalización de las actuaciones susceptibles de recibir apoyo. Finalmente, a nivel operativo se recomendaban fundamentalmente dos cuestiones: la mejora del procedimiento de gestión para, entre otras cosas, reducir su plazo de resolución y la introducción de nuevas herramientas metodológicas para estandarizar la valoración.

Las recomendaciones estratégicas, que suponían decisiones políticas sobre cuál era el papel que debía jugar el IMIO en la política de género de la Cooperación Española, fueron de difícil cumplimiento en esa coyuntura, ya que a partir de 2005, momento en el que se lanza una nueva convocatoria, se producen importantes cambios en la Cooperación Española y en la política de igualdad (con la creación en 2008 de un Ministerio específico)⁴⁶. Ésa es una de las razones por

⁴⁵ Para ello, durante dos ediciones del componente de formación se encargó a las pasantes el seguimiento y la evaluación de proyectos aprobados por el IMIO en el país donde realizaban sus pasantías, como parte de sus funciones. Además, el IMIO ganó peso en la selección de las organizaciones de mujeres que recibían pasantes. Finalmente, en una de las ediciones y en los países donde existía Centro de Formación de AECID, se invitó a participar a las pasantes en las formaciones organizadas (a través de PIFTE y de otros mecanismos).

las que no se confeccionó un Plan de Acción, que había sido valorado positivamente y por la que el resto de las recomendaciones estratégicas no se abordaron, precisamente, desde un plano estratégico.

La **estrategia de implementación de las recomendaciones** por parte del IMIO consistió en comenzar por los aspectos más directamente vinculados con la ejecución del componente de proyectos, dentro del ámbito de sus competencias directas, que podían acometerse desde las bases reguladoras y el rediseño de las herramientas metodológicas. La consecuencia fue que las recomendaciones programáticas y las operativas se pusieron en marcha en gran medida⁴⁷ y supusieron cambios significativos. En las páginas siguientes se detallan las consecuencias que produjo la aplicación de las recomendaciones de la evaluación en relación con dos diferentes factores: la implicación de las OTC en el proceso y las mejoras de la eficacia de la gestión. Sin duda, se pueden rastrear consecuencias de los cambios producidos a partir de 2005 en otros aspectos que se abordan a lo largo del informe, pero estos dos son los que reciben de manera más directa los cambios experimentados.

√ **En relación con la implicación de las OTC**

Las evaluaciones que se habían realizado con anterioridad evidenciaron que las OTC se encontraban poco comprometidas con las responsabilidades que les encomendaban los convenios interinstitucionales en relación con el componente de proyectos: no todas las solicitudes de subvención que le llegaban al IMIO desde las OTC habían sido valoradas y las valoraciones que sí se remitían mostraban claras debilidades en la aplicación del enfoque GED y una falta de regularidad en su uso. Como puede verse en la Tabla 9 en los años 2001 y 2002 las OTC sólo valoraron un 38% de las solicitudes, con un mínimo por debajo del 30% en 2002. Las causas identificadas durante la evaluación de 2003 señalaban:

- Una falta de correspondencia entre el volumen de solicitudes a valorar y las capacidades institucionales de las OTC (medios económicos y humanos).
- La carencia de herramientas homogéneas que orientaran el proceso de evaluación ex-ante de las solicitudes y el proceso global de valoración.
- El escaso conocimiento por parte de las OTC de las relaciones y acuerdos entre el MAEC y el MTAS y sus protocolos de colaboración.

⁴⁶ Para más información, puede consultarse la Cronología en el Anexo 14.

⁴⁷ Ello no fue posible en todos los casos. Por ejemplo, la evaluación intermedia reclamaba una mayor dotación presupuestaria y de personal para el componente de proyectos, pero no se consiguió mejorar la dotación de personal estable ni disminuir su rotación. De hecho, parte de los recursos estables del componente de proyectos fueron asignados a otras áreas del IMIO lo que supuso un empeoramiento.

Tabla 9. Evolución anual del porcentaje de proyectos valorados por las OTC (1998-2002)

AÑO	SOLICIT. RECIB. EN IMIO	SOLICIT. REMIT. POR OTC	SOLICIT. VALORADAS POR OTC	% VALORAC. / RECIBIDA DE OTC
			V.A.	%
1998	86	S.D.	---	---
1999	135	S.D.	---	---
2000	279	S.D.	157	---
2001	283	212	112	52,8%
2002	386	334	96	28,7%

Fuente: Evaluación intermedia del componente de proyectos del Programa “Mujer y Desarrollo”.

Tabla 10. Evolución anual del porcentaje de proyectos valorados por las OTC (2005-2010)

AÑO	SOLICIT. RECIB. EN OTC	SOLICIT. VALORADAS OTC ⁴⁸	% VALORAC. OTC SOBRE RECIBIDOS	SOLICIT. REMIT. A IMIO POR OTC
2005	207	105	98,6%	76
2006	156	58	98,3%	61
2007	211	154	100%	75
2008	183	118	100%	61
2009	207	105	98,6%	76

Fuente: Elaboración propia a partir de los informes anuales de las convocatorias.

Como consecuencia de la evaluación intermedia, se desarrolló un nuevo formulario de proyectos y una ficha de valoración ex-ante de las solicitudes que debía ser utilizada por las OTC y por el IMIO. Esta ficha de valoración, de estructura común, pero con una versión para cada institución,

⁴⁸ La diferencia entre las solicitudes recibidas por las OTC y las que efectivamente se valoraron se corresponde con aquellas que resultaban desestimadas de manera directa por criterios objetivos (incumplimiento de algún requisito administrativo).

sentaba las bases para la realización de una valoración cruzada y homogénea dirigida además a garantizar que se incorporaba el enfoque GED, tal y como se especifica en el subepígrafe 2.2, estableciendo los elementos a los que se debía prestar atención y su peso específico en la valoración global. La utilización de estas herramientas metodológicas era obligatoria para todos los actores involucrados en la presentación y gestión de la Convocatoria y las OTC, además, sólo podían enviar un máximo de 6 solicitudes al IMIO, lo que exigía un ejercicio de priorización previo por su parte.

Como puede verse en la Tabla 10, la situación cambia radicalmente a partir del nuevo lanzamiento de la convocatoria en 2005. Casi la totalidad de las OTC realizan un ejercicio de valoración y priorización previo a la remisión de las solicitudes al IMIO, lo que disminuye la carga de trabajo de este último. En términos cualitativos, la revisión de las valoraciones remitidas por las OTC realizada en los estudios de caso y la de los informes anuales de las convocatorias realizados por expertas contratadas por el IMIO (que, entre otras cuestiones, valoraban la intervención de las OTC) confirman una adecuada valoración técnica de los proyectos desde un enfoque GED, un mayor conocimiento por parte de las OTC de las organizaciones y del contexto del país en materia de igualdad de género y empoderamiento de las mujeres y la implicación de las unidades de género, algunas de las cuales llegaban a valorar anualmente más de 50 solicitudes, compatibilizando esta tarea con el resto de sus funciones.

La revisión de las incidencias muestran que en los dos primeros años (2005 y 2006) el nuevo modelo de gestión aún mostraba algunas debilidades vinculadas al propio proceso de aprendizaje e instalación, al uso de herramientas obsoletas (por ejemplo, el modelo anterior para la valoración ex-ante), a retrasos en su envío o al envío de solicitudes no priorizadas ya valoraciones incompletas y de calidad desigual, pero el proceso de mejora es obvio. Según las fuentes consultadas y los resultados de los estudios de caso, ello fue posible por los siguientes factores:

- La priorización horizontal y sectorial de la igualdad de género por parte de la Cooperación Española.
- La presencia de expertas en género (egresadas o no del Magister) en la estructura de las OTC.
- Una clara explicitación de las responsabilidades de las OTC y su difusión en las oficinas de terreno en los países socios.
- Las herramientas detalladas para orientar las valoraciones ex-ante.

En resumen, a pesar de las dificultades iniciales, la involucración de las OTC es un hecho y supone una consolidación de la coherencia con el marco de referencia nacional e internacional que da sustento al componente de proyectos. Desde otra perspectiva, las organizaciones de mujeres que han sido entrevistadas destacan la presencia e implicación de las expertas de

género en las OTC como elemento facilitador en la comprensión del componente de proyectos y el procedimiento de presentación, descrito en ocasiones como complejo y técnicamente exigente⁴⁹.

√ En relación con la eficacia en la gestión

Una mayor eficacia en la gestión ha de tener consecuencias en la agilidad del proceso, lo que puede incidir, a su vez, en los resultados que se obtengan. Las medidas adoptadas como respuesta a las recomendaciones permitieron reducir a la mitad el plazo de resolución de la Convocatoria. Para ello, las dos convocatorias anuales (la dirigida a las organizaciones de ALC y la dirigida a las ONGD españolas que se encargaban del seguimiento de los proyectos), que eran secuenciales, pasaron a solaparse temporalmente. Este cambio agravó la sobrecarga de trabajo del equipo del IMIO, sometido frecuentemente a movilidad interna, y el de la Oficina de Relaciones Internacionales del Ministerio de Igualdad cuando hubo de asumir estas funciones. Para mitigarla, solía recurrirse a asistencias técnicas externas que, si bien posibilitaron que se asumiese la carga, no fortalecía la estructura de los departamentos a cargo.

Desde otro punto de vista, los datos correspondientes a los últimos cinco años del componente de proyectos (periodo 2005-2010) muestran avances en su alcance y extensión. Para poder valorarlos adecuadamente, se han comparado con los principales datos de las convocatorias 1998-2002, tal y como se recogen en la evaluación de 2003 (ver Tabla II).

Tabla II. Evolución anual del número de solicitudes y del presupuesto del componente de proyectos

AÑO	SOLICIT. PRESENT	INCREM. ANUAL (%)		Nº PYTOS. APROB.	MONTO APROB. (€)	INCREM. ANUAL (%)
		V.A.	%			
1998	86			17	343.911	
1999	135	+49	57,0%	17	570.862	66,0%
2000	279	+144	107%	15	604.027	5,8%
2001	283	+4	1,4%	18	665.430	10,2%
2002	386	+103	36,4%	24	729.800	9,7%

⁴⁹ En los estudios de caso no fue posible obtener información sobre la evolución de la presentación de solicitudes por parte de las organizaciones de mujeres, por lo que no pudo realizarse el análisis de los elementos con una mayor incidencia: el papel facilitador y de difusión de las OTC durante la convocatoria, la disponibilidad de otras fuentes de financiación en el país u otro factor determinante. Las razones de esta imposibilidad fueron el tiempo transcurrido, la movilidad del personal y el déficit en los registros institucionales.

AÑO	SOLICIT. PRESENT	INCREM. ANUAL (%)	Nº PYTOS. APROB.	MONTO SOLICIT. (€)	MONTO APROB. (€)	INCREM. ANUAL (%)
2005	207		25	916.110	785.500	7,6%
2006	156	-43	24	1.116.396	900.000	14,6%
2007	211	+55	25	1.232.728	900.000	0,0%
2008	183	-28	27	1.926.477	1.400.000	55,6%
2009	209	+26	26	1.936.899	1.400.000	0,0%
2010	249	+40	25	1.941.612	1.340.000	-4,3%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de las memorias anuales del componente de proyectos.

- Se financiaron 152 intervenciones en el periodo 2005-2010 (67% más que en el periodo anterior, 1998-2002, si bien es cierto que las cifras en este caso se refieren a un período mayor) y se incrementó el presupuesto anual, en correspondencia con la evolución del número de solicitudes (con un decalaje de un año), así como el promedio global de financiación concedida sobre la solicitada (si bien el análisis anual muestra una punta inicial de casi un 86% de aprobación sobre la cuantía solicitada, descendiendo lentamente hasta el 69% de 2010). Este incremento presupuestario fue coherente con el incremento de la AOD española destinada al sector género en el mismo periodo (un 64% entre 2005 y 2010⁵⁰).
- También respondiendo a las recomendaciones, se limitó el número de solicitudes por entidad a un máximo de uno. Esta medida, sin embargo, tuvo un éxito sólo parcial, a pesar de que la media anual de solicitudes desciende algo (de 234 solicitudes en el periodo anterior a las 203 de 2005-2010).
- Fueron apoyadas un total de 75 organizaciones de mujeres procedentes de 13 países. Los tres países en los que se financió a un mayor número de organizaciones fueron Guatemala (11 organizaciones), Nicaragua y Colombia (ambas con 10). En el periodo anterior, la financiación alcanzó a 66 organizaciones en 17 países, con una mayor proporción de organizaciones en Perú (15), Nicaragua (8) y Colombia (9).

⁵⁰ Para la realización del análisis de género como sector se ha utilizado el CRS 15170 (organizaciones e instituciones de la igualdad de las mujeres) y CAD 130 (programas/políticas sobre población y salud reproductiva). Estos son los códigos establecidos en la Estrategia de Género en Desarrollo de la Cooperación Española para medir el género como sector. Este análisis no incluye el género como prioridad transversal.

- En términos de coherencia con las prioridades geográficas de los Planes Directores vigentes, de los 152 proyectos casi el 79% se ejecutaron en países prioritarios para la Cooperación Española, un 16% en países de atención especial y sólo un 5% en países preferentes⁵¹. La mayoría de las intervenciones tuvieron un alcance nacional (el 87%), seguidas por las intervenciones regionales o subregionales (10,5%) o multi-país (3,2%). En términos de focalización, los datos muestran una ligera tendencia a disminuir la dispersión identificada en el periodo anterior (91 proyectos en 17 países y 10 ámbitos diferentes de acción), ya que crece la financiación, el número de proyectos y las organizaciones beneficiarias, pero éstas se “concentran” en 13 países de la región.
- En la mayor parte de los casos la clasificación de las intervenciones por sectores de intervención no permite una distinción unívoca, puesto que las valoraciones de los proyectos realizados por las OTC identifican prioridades no excluyentes dentro de un mismo proyecto. Utilizando las áreas de autonomía de la mujer propuestas por la CEPAL, la mitad de los proyectos se dirigieron a fortalecer la autonomía de las mujeres en la toma de decisiones (51%), el 43% a fortalecer su autonomía física y el 6% a proyectos dirigidos a promocionar la autonomía económica de las mujeres.

En el capítulo siguiente se analiza la relevancia del componente de proyectos a lo largo del tiempo y, para ello, se incorporan algunos datos que complementan la caracterización que se acaba de realizar.

2.2.2 EL COMPONENTE DE PROYECTOS COMO INSTRUMENTO DE PROMOCIÓN DE DERECHOS DE LAS MUJERES

En este subcapítulo se incluye información sobre tres aspectos diferentes. En primer lugar, se revisa las principales características y la relevancia del componente de proyectos a lo largo del tiempo, lo que permite contextualizar y comprender mejor los resultados obtenidos por los proyectos financiados e identifica las líneas de intervención que han supuesto una mayor contribución. Finalmente se revisa la valoración del componente por parte de los principales agentes relacionados con ella.

2.2.2.1 RELEVANCIA DEL COMPONENTE DE PROYECTOS A LO LARGO DEL TIEMPO

Siguiendo lo establecido en la matriz de evaluación, el análisis de la relevancia del componente a lo largo del tiempo se ha estructurado en función de su grado de ajuste con el marco político internacional y nacional y con las necesidades y demandas del movimiento de mujeres. Se tiene en cuenta también el ajuste entre su marco presupuestario y temporal y los objetivos que se perseguían. Finalmente se analiza el mantenimiento en el tiempo del apoyo a líneas de intervención específicas.

⁵¹ Esta denominación agrupa las clasificaciones de la prioridad de los países socios establecidos en el II PD (2005-2008) vigentes durante el periodo evaluado. En el Anexo 6 se incluye el criterio de conversión.

√ Ajuste de la Convocatoria al marco político internacional y nacional

El componente de proyectos se ajusta y reafirma los compromisos internacionales más importantes: la Declaración y Plataforma para la Acción de Beijing, los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), la Conferencia de Derechos Humanos de Viena, la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) y el Plan de Acción de El Cairo. En cuanto al marco normativo y de planificación nacional, el componente de proyectos se alinea con la política de Género en Desarrollo, en su doble carácter de prioridad horizontal y sectorial, tal y como se contempla en los sucesivos Planes Directores de la Cooperación Española (desde el II PD 2005-2008) y en la Estrategia de Género en Desarrollo y se enmarca en la política de igualdad en sus Planes Cuatrienales y posteriormente en los Planes estratégicos de Igualdad.

Este alineamiento se refleja en tres elementos: las bases reguladoras anuales de la Convocatoria, donde se recoge el marco de referencia que sustenta su actuación; los sectores de intervención priorizados y la aplicación obligatoria del enfoque GED en todas las fases del ciclo de proyectos.

En relación a las bases reguladoras, en el Anexo 17 se incluye un análisis sintético de los principales elementos que las caracterizan durante el periodo evaluado⁵². En general, se evidencia una voluntad de estabilidad al tiempo que algunos de sus elementos se amplían o se precisan en mayor medida. En lo que se refiere a los sectores, prioridades y tipos de acciones resaltados por el componente de proyectos, por ejemplo, tanto el análisis del mapeo de las actuaciones como el de las bases de las convocatorias confirma que se produce una redefinición progresiva de su significado que refleja un esfuerzo por alinearse con el marco de planificación estratégica de la Cooperación Española. Algunos ejemplos:

- Con el II Plan Director y la entrada en vigor de la Estrategia de Género de la Cooperación Española, la Convocatoria pasa de 3 sectores priorizados en el período 2005-2008 a 7 en el 2009-2010, ajustándose al nuevo documento estratégico.
- En 2008 se amplían las prioridades para incorporar dos líneas de trabajo que, de facto, ya estaban presentes en las convocatorias anteriores: mejorar las capacidades del grupo destinatario para participar en el desarrollo y el empoderamiento de nuevas organizaciones de mujeres jóvenes como agentes de desarrollo.
- También en 2008 se definen con un mayor grado de detalle algunos de los tipos de acción, mostrando la voluntad de reforzar la coherencia entre el componente de proyectos y los compromisos asumidos por España en los foros internacionales (coherencia vertical), con la evolución de las decisiones normativas y de planificación estratégica en materia de igualdad

⁵² Se han elegido tres momentos diferentes para la realización de este análisis: 2005, 2008 y 2010. Las de 2005 y 2010 por ser la primera y la última convocatoria del periodo evaluado. En cuanto a 2008, además de representar un momento intermedio, porque podía reflejar los cambios experimentados durante el año anterior (promulgación de la LOIEMH y publicación de la Estrategia de Género de la Cooperación Española).

de género (coherencia horizontal) y su consistencia durante el periodo evaluado (coherencia temporal). El siguiente cuadro muestra un ejemplo de lo dicho.

En 2005 es posible financiar “*propuestas y el monitoreo de acuerdos firmados en las recientes conferencias de NN.UU.*”

En 2008 esta línea pasa a denominarse “*Iniciativas que generen propuestas y monitoreo de los acuerdos firmados en las recientes conferencias de NN.UU., dando prioridad a los temas de democratización en las relaciones de género, la promoción de la construcción de la paz y el cumplimiento de la Resolución 1325, la construcción de la ciudadanía de las mujeres y la justicia de género en situaciones de violencia o exclusión social, cultural, política y económica*”.

En 2010 se explicita aún más: “*Iniciativas que generen propuestas y monitoreo de los acuerdos firmados en las recientes conferencias de NN.UU., dando prioridad a los temas de democratización en las relaciones de género, la promoción de la construcción de la paz, y el cumplimiento de las Resoluciones 1325, 1820, 1888 y 1889, así como la lucha contra todas las formas de violencia contra las mujeres*”.

Respecto del último de los temas que muestra el alineamiento con el marco internacional y nacional, el Programa Mujeres en Desarrollo en general y el componente de proyectos en particular nace con un claro enfoque MED, reflejando las conclusiones y recomendaciones de la Década de la Mujer de Naciones Unidas. Tras la Conferencia de Beijing, la Convocatoria adopta el enfoque GED, nueva perspectiva de trabajo acordada en los foros internacionales y recogida en el III PIOM y que, de hecho, es más acorde con la finalidad definida en la Convocatoria.

El enfoque GED es nombrado por primera vez en la convocatoria de 2002 y desde 2005, tras la evaluación intermedia de 2003, formó parte de su identidad y se fue incorporado como perspectiva de trabajo en el proceso de gestión, sustentándose en la utilización de las herramientas metodológicas ya mencionadas en el apartado anterior⁵³. Esta evaluación ha verificado que estas herramientas son consistentes y que, efectivamente, fomentan la utilización del enfoque GED. Algunos de los aspectos específicos para ello son:

- Se requiere a las solicitantes un diagnóstico previo y una formulación de los proyectos a partir de procesos participativos con las poblaciones destinatarias y con el liderazgo de las organizaciones de mujeres de los países socios. El análisis de género acompaña al diagnóstico, tal y como se ha verificado en los estudios de caso.
- Se valora la pertinencia de la propuesta en relación a las agendas de desarrollo y de dere-

⁵³ Las denominadas por el IMIO “herramientas metodológicas” fueron, en concreto: el modelo de formulario de solicitud y la ficha de valoración ex-ante de las solicitudes (con la versión para las OTC y la del IMIO).

chos humanos (internacional y nacional) y a las necesidades, intereses estratégicos y prioridades de la población destinataria.

- Se valora la coherencia interna de la lógica de intervención (se utiliza planificación con un enfoque de marco lógico) atendiendo a los resultados del diagnóstico y con el objetivo de promover y potenciar la participación de las mujeres en la definición y el impulso del desarrollo de sus países y de la región.
- La matriz de planificación incorpora indicadores de género y se desagregan los datos por sexo cuando se encuentran varones entre los destinatarios de las actuaciones.
- Verifican la trayectoria y el compromiso de las organizaciones solicitantes en relación con la agenda de derechos de las mujeres a nivel nacional y/o regional, así como sus capacidades institucional y operativa para el manejo del enfoque GED y para viabilizar los resultados planificados que atañen a intereses de género. Verifican también su capacidad para alcanzar los resultados deseados que se vinculan a los intereses estratégicos de género de las mujeres.

Su incidencia en el proceso, sin embargo, no reside sólo en la calidad de las herramientas sino también, y de manera muy relevante, en la extensión de su uso, tanto por parte de las organizaciones como de las OTC. Es precisamente por esto último por lo que es plausible afirmar que han contribuido de manera importante a una efectiva aplicación del enfoque GED y que supusieron un impulso a una mayor coherencia de políticas entre los sectores del desarrollo y de igualdad.

√ **Ajuste a las necesidades y demandas del movimiento de mujeres**

El componente de proyectos se dirigió a atender las necesidades e intereses de las mujeres y el cumplimiento de sus derechos, tal y como eran identificados por las organizaciones, y a apoyar las demandas del movimiento de mujeres. Este interés queda constatado por dos elementos:

- Por la obligatoriedad, ya mencionada, de partir de procesos participativos no sólo en la formulación de los proyectos, sino también durante su ejecución y seguimiento. El uso sistemático de metodologías participativas, en línea con procesos de empoderamiento, ha sido confirmado en las entrevistas realizadas a organizaciones de mujeres adjudicatarias de subvenciones y a ONGD españolas.
- Como se verá en apartados posteriores, las organizaciones de mujeres beneficiarias de las subvenciones valoraron como altamente pertinentes la naturaleza y el objetivo del componente de proyectos, de cara a atender sus agendas y objetivos de trabajo. A título de ejemplo:

Tabla 12. Adecuación del componente de proyectos a la promoción de los derechos de las mujeres y a la igualdad de género

	TOTALMENTE DE ACUERDO	BASTANTE DE ACUERDO	POCO DE ACUERDO	NADA DE ACUERDO	SIN CONOCIM. SUFICIENTE
Los objetivos de las convocatorias de proyectos se ajustaron a las principales necesidades de las mujeres con las que trabajamos	62,5%	31,3%	6,3%	0,0%	0,0%
Las subvenciones recibidas en convocatorias sucesivas han permitido la continuidad de intervenciones/líneas de trabajo en el tiempo	25,0%	31,3%	18,8%	0,0%	25,0%
Las convocatorias de proyectos han apoyado las principales demandas de nuestra organización	37,5%	43,8%	12,5%	0,0%	6,3%
Las convocatorias de proyectos se encontraban relacionadas con la agenda de las organizaciones de mujeres a nivel nacional	62,5%	37,5%	0,0%	0,0%	0,0%
Ha sido adecuado por otras causas	25,0%	18,8%	12,5%	12,5%	31,3%

Fuente: Encuesta a entidades beneficiarias del componente de proyectos

Aunque sea a título ilustrativo, las respuestas a la encuesta indican un grado de acuerdo total con la correspondencia entre el componente de proyectos y la agenda de las organizaciones de mujeres y un acuerdo también muy alto (más del 81%) con las demandas de su organización particular (agrupando las respuestas “totalmente” y “bastante de acuerdo”), (Tabla 12).

✓ **Ajuste del marco presupuestario y temporal a los objetivos perseguidos**

La **duración máxima** de los proyectos era de 12 meses, en consonancia con la periodicidad anual de la Convocatoria, si bien era posible concatenar proyectos hasta un máximo de tres veces sucesivas, dando lugar a los denominados proyectos de continuidad. Esta posibilidad, sin embargo, no suponía una garantía de financiación año a año puesto que era necesario competir en cada una de las ediciones. En consecuencia, **no permitía una planificación de las actuaciones con una visión estratégica, al menos de medio plazo**. Este condicionante ha sido reiteradamente señalado en las entrevistas mantenidas con las organizaciones beneficiarias como una de las limitaciones del componente de proyectos.

Por otra parte, la dotación presupuestaria (algo más de 6,7 millones de Euros para el periodo 2005-2010) puede calificarse de insuficiente para la demanda existente. Volviendo a la Tabla 11, se observa la brecha que se produjo entre el número de solicitudes que se presentaban y las que realmente obtienen financiación: 1.215 solicitudes entre 2005 y 2010 y sólo 152 proyectos aprobados (12,5%).

Asimismo el promedio anual por proyecto es muy discreto en relación a los procesos de cambio y transformación a los que se dirige el enfoque GED. Puede considerarse adecuado para los objetivos que se planteaban para un determinado proyecto de duración anual⁵⁴ pero son limitados en relación con los cambios que pretendían impulsar. Los importes concedidos a cada organización variaron en el tiempo, siendo diferentes si se trataba de una iniciativa local o de una regional, como ya se mencionó. La ONGD española que acompañaba y hacía el seguimiento de las organizaciones en los países socios percibía en torno a un 10% de esta subvención.

Tabla 13. Importes promedio solicitados y concedidos (2003-2015) por convocatoria (€)

CONVOCATORIA	UMBRALES		IMPORTES PROMEDIO SOLICITADOS	IMPORTES PROMEDIO CONCEDIDOS	PROMEDIO ANUAL FIN. CONCEDIDA
	MÍNIMIO	MÁXIMIO			
2005			36.644	31.420	85,7%
2006	40.000€	70.000€	44.558	37.500	84,2%
2007			49.309	36.000	73,0%
2008			71.351	51.852	72,7%
2009	70.000€	100.000€	74.496	53.846	72,3%
2010			77.664	53.600	69,0%
Promedio total			59.363	44.247	74,5%

Fuente: Elaboración propia a partir de revisión documental

El marco presupuestario y temporal de los proyectos apuntan a que su capacidad para incidir en los cambios que ambicionaban tuvo que ser reducido. Sin embargo, el objetivo fundamental de este componente, en tanto que instrumento se dirige al largo plazo y no cuenta con un perímetro concreto, aunque sí que define cuál es su foco y su carácter cualitativo. Desde este punto de vista, la importancia del marco presupuestario y temporal es menor y adquiere una mayor importancia el logro del objetivo de la Convocatoria:

Asegurar que en los proyectos y programas de desarrollo se contemple debidamente, y en todas sus fases, la participación de las mujeres y su acceso a los recursos y beneficios del desarrollo y se reconozca y valore su papel desde la planificación macroeconómica y desde la planificación del desarrollo en el ámbito nacional e internacional.

⁵⁴ De hecho, según la información proporcionada por el IMIO, en ocasiones las organizaciones no tenían capacidad de absorción suficiente de los importes concedidos.

El hecho de que los actores implicados en ella —principalmente las ONGD y las OTC, pero también las organizaciones feministas y de mujeres— tuviesen que aplicar necesariamente el enfoque GED, supone, en sí mismo, un cierto cumplimiento del objetivo del componente proyecto, al menos en lo que se refiere a su propio perímetro. No obstante, la calidad de la aplicación sólo ha podido verificarse en los estudios de caso realizados.

Tabla 14. Sectores de intervención de los proyectos de continuidad. 2005-2010

PAÍS	SECTORES DE INTERVENCIÓN	PROYECTOS DE CONTINUIDAD	ORG. CON PROYECTOS DE CONTINUIDAD
Colombia	Promoción de los derechos de las Mujeres ⁵⁵ Promoción de la lucha contra la violencia de género Derechos civiles y políticos de las mujeres ⁵⁶	15	8
El Salvador	Promoción de los derechos de las Mujeres Derechos civiles y políticos de las mujeres Derechos económicos	11	6
Guatemala	Promoción de la lucha contra la violencia de género ⁵⁷ Promoción de los derechos de las Mujeres Derechos civiles y políticos de las mujeres	11	6
Nicaragua	Promoción de los derechos de las Mujeres Promoción de la lucha contra la violencia de género	12	5
Ecuador	Promoción de los derechos de las Mujeres Derechos sociales ⁵⁸ Promoción de la lucha contra la violencia de género	9	6

Fuente. Elaboración propia

✓ Mantenimiento en el tiempo del apoyo a líneas de intervención específicas

A pesar de que queda establecido así en sus bases reguladoras, no se han podido identificar inequívocamente apoyos a líneas de intervención que se mantengan en el tiempo, aunque en algunos casos sí es posible identificar tendencias de apoyo a nivel país. No obstante, la concentración de proyectos en un determinado país no supone la intención de ofrecer un apoyo sostenido a una determinada línea de intervención, sino que se deriva, más bien, de los proyectos de continuidad de organizaciones específicas.

⁵⁵ El sector prioritario “promoción de los derechos de las mujeres” en el periodo 2005-2008 comprendía los proyectos relacionadas con la prevención y promoción de la lucha contra la violencia de género.

⁵⁶ El sector prioritario “Promoción de procesos de construcción de paz” se “cruza” con los sectores mencionados.

⁵⁷ Relevante la instalación y funcionamiento de las Oficinas Municipales de la Mujer.

⁵⁸ Con énfasis en comunicación y género.

En el período analizado 1 de cada 2 intervenciones (el 52%) fueron proyectos de continuidad— es decir, proyectos que responden a una misma lógica de intervención y que se concatenan en convocatorias sucesivas—, con una distribución por países similar a la de los proyectos totales (Tabla 14). Este es un fenómeno que se ha intensificado en el periodo evaluado, ya que en el anterior no alcanzaron el 30% del total de los aprobados. El crecimiento de estos proyectos supone un apoyo más sostenido a procesos de medio plazo, sin lograrse una auténtica previsibilidad presupuestaria ya que su renovación no estaba garantizada.

A pesar de lo dicho, es posible identificar en algunos países una mayor intensidad en ciertas líneas de trabajo, de manera que no aparecen como intervenciones aisladas, sino que muestran una cierta coherencia.

- **Honduras y El Salvador.** Un 80% de la financiación del componente de proyectos se destinó a la promoción de la autonomía de las mujeres en la toma de decisiones, principalmente fortaleciendo lideresas, organizaciones y redes para su incidencia en los gobiernos locales y apostando por procesos de capacitación para tal fin (observación electoral, formación política en derechos humanos de las mujeres, democracia y feminismo...). El Salvador tuvo una diversificación mayor que Honduras en sus líneas de trabajo, pero un 64% de la financiación se concentra en el empoderamiento político de las mujeres, apoyando la formulación de políticas de igualdad de género municipales y capacitaciones para representantes de organizaciones feministas y de instituciones públicas, así como la construcción de nuevas formas de asociacionismo y articulación municipal para la promoción de los derechos humanos de las mujeres y la equidad de género.
- **Nicaragua y Paraguay.** Concentran más del 70% de su financiación en el área de autonomía física de la mujer y, dentro de ésta, la mayor parte se destinó al fortalecimiento y ampliación de los servicios de atención a mujeres que sufren violencia de género, acceso a la justicia, procesos de capacitación y sensibilización, así como a la promoción del buen funcionamiento de las coordinaciones interinstitucionales vinculadas a la prevención, atención y sanción de la violencia. Las destinatarias fueron diversas: mujeres de escasos recursos económicos víctimas de violencia doméstica, mujeres campesinas e indígenas, niñas y adolescentes en situación de explotación sexual, violencia contra las trabajadoras, entre otras.
- **Bolivia.** Ha contado con dos líneas de trabajo que reciben un apoyo de igual peso: en relación con la autonomía para la toma de decisiones se abordaron proyectos para transversalizar la perspectiva de género en organizaciones sociales y en políticas y presupuestos públicos mediante formaciones con mujeres indígenas. La autonomía física es la otra área destacable con dos focos principales de financiación: el acceso a la justicia de las mujeres víctimas de violencia y el seguimiento del feminicidio y la judicialización de casos de violencia.
- **Perú** tuvo un abordaje temático claro, ya que 5 de los 7 proyectos cofinanciados se destinaron al desarrollo de propuestas para el monitoreo de la promoción y defensa de los derechos de la mujer, especialmente en relación a la violencia, con el propósito principal de incidir en el cumplimiento de los compromisos internacionales y estatales.

- **Chile** es un caso similar, ya que todos los proyectos se dirigieron al sector de la comunicación, con propuestas para la introducción de la perspectiva de género en la Agenda Digital, la mejora de herramientas comunicativas para incidir en la igualdad y estrategias de comunicación para el cambio en los modelos de comportamiento violentos hacia las mujeres.

Si se tienen en cuenta todos los países al mismo tiempo, es posible identificar dos líneas de trabajo sostenidas en el tiempo en más de un país:

- **Los observatorios**, presentes en siete países: Bolivia (Observatorio Manuela de Violencia, Femicidio y Mujeres en riesgo); Ecuador (Observatorio ciudadano de la comunicación y Observatorio Ciudadano hacia la democratización de los medios); Colombia (Observatorio de medios de comunicación para la visibilización y trato correcto de las violencias de género); Guatemala (Observatorio mujer y medios); Honduras (Observatorio electoral desde las mujeres para monitoreo a las cuotas de participación política de las mujeres); Nicaragua (Observatorio de la Violencia contra las Mujeres); y Perú (Monitoreo para la promoción y defensa de los derechos de la mujer, especialmente en la prevención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres).
- **Las redes**: 119 proyectos en 8 países buscan explícitamente la promoción de la colaboración en redes o la generación de instancias de coordinación en la sociedad civil y/o entre ésta e instituciones o instancias gubernamentales a nivel nacional o local.

2.2.2.2 RESULTADOS VINCULADOS AL COMPONENTE DE PROYECTOS Y LÍNEAS DE INTERVENCIÓN CON UNA MAYOR CONTRIBUCIÓN

En el apartado anterior se han identificado las líneas de intervención que obtuvieron un mayor apoyo por parte del componente de proyectos. En éste en cambio, se resaltan aquéllas a las que puede atribuirse una mayor contribución a los resultados alcanzados. Los Anexos 21 y 22 recogen una ficha-resumen de las memorias finales de los proyectos, en las que se ha incluido sus principales productos y una síntesis de los resultados destacados por las organizaciones adjudicatarias. Dada la dificultad de identificar de manera inequívoca cada uno de los proyectos aprobados con un solo sector, se ha optado por analizar en qué medida el componente de proyectos (y sus intervenciones) contribuyeron al **empoderamiento de las mujeres**⁵⁹ como estrategia para avanzar hacia la igualdad de género y el ejercicio de sus derechos en un contexto dado, siguiendo el modelo conceptual de análisis incluido en el capítulo 1⁶⁰. La valoración del empoderamiento requiere tener presentes dos aspectos interrelacionados:

⁵⁹ Entendido tal y como lo define Naila Kabeer en su libro “Resources, Agency, Achievements: Reflections on the Measurement of Women’s Empowerment” (1999).

⁶⁰ Además de los informes mencionados, este apartado se alimenta de la información obtenida en las entrevistas con organizaciones de mujeres y con otros informantes, pero como se dice en al mencionar las técnicas utilizadas, no recoge el testimonio directo de las mujeres que fueron las destinatarias últimas de las intervenciones.

- Su **carácter procesual**. Se inicia en el ámbito personal mediante el desarrollo de una autoimagen positiva y de confianza en las propias capacidades, prosigue en el ámbito de las relaciones con otros a través de la habilidad para negociar e influenciar esas relaciones y se expande hacia una dimensión colectiva en la que las mujeres construyen estructuras organizativas suficientemente fuertes para lograr cambios sociales y políticos.
- Su carácter **personal y político**. Es un proceso que va “de adentro hacia fuera” y “de abajo hacia arriba”. El empoderamiento es un proceso propio y personal que no puede ser transferido por otro, pero sí facilitado o potenciado.

Es decir, como se trata de un proceso, los logros de los proyectos serán interpretados como resultados “tangibles” de empoderamiento en el contexto del componente de proyectos. Desde otro punto de vista, Kabeer mantiene que el proceso de cambio que lleva a que determinadas personas o colectivos se empoderen requiere la combinación de tres elementos interrelacionados: recursos, agencia y logros.

Recursos

En un sentido amplio incluyen los recursos materiales, los humanos y los recursos sociales que fortalecen las capacidades de las mujeres para ampliar las opciones de sus proyectos de vida. En el caso del componente de proyectos, los recursos serían los factores posibilitadores que los proyectos pusieron a disposición de las mujeres y de su empoderamiento: recursos tangibles (capacitaciones, servicios de atención, agentes externas) que, a su vez, contribuyen a la obtención de otros recursos de naturaleza intangible (concienciación y habilidades). La combinación de unos y otros permiten a las mujeres el acceso a recursos que antes les estaban negados o en entredicho.

“Sin duda empieza con los talleres todo, cuando te juntas en las formaciones [...] reflexionan con otras sobre esos mensajes que hemos interiorizado sobre la feminidad y lo que se espera o no de nosotras”. Integrante organización de mujeres.

“No es nuestro proceso, pero somos parte de él. No somos espectadoras en el proceso de auto-concientización de las mujeres con quienes nos involucramos [...]. A veces somos la chispa que prende y otras el gas para que continúe en el proceso”. Integrante organización de mujeres.

La revisión de las memorias finales de los proyectos, muestra la utilización sistemática de diferentes procesos de **formación y capacitación de género** a mujeres de diferente tipo y en diferentes formatos. Por ejemplo, capacitaciones especializadas (presupuestos públicos, macroeconomía y comercio, TIC, promotoras legales, defensoras de DDHH, observación electoral...) complementadas en ocasiones por acciones de réplica en las comunidades, como parte de un proceso de formación de formadores o como transferencia a organizaciones del ámbito nacional o regional. Se encuentran ejemplos de cursos, talleres, foros, seminarios, encuentros, etc., pero también componentes de sensibilización y toma de conciencia.

La formación en género pone a disposición de las mujeres participantes conocimientos (comunicación, gestión, manejo de legislación, procedimientos para la incidencia, etc.) y recursos intangibles (autoestima, habilidades de reflexión y análisis, autoconciencia,) que les hace tomar conciencia de sus propias capacidades y prioridades. Esta exposición y reflexión crítica, según se recoge en las memorias, lleva en no pocos casos a conformar grupos de autoconciencia crítica de género.

Estos procesos son promovidos por las organizaciones de mujeres y sus integrantes (que pueden ser consideradas otro recurso tangible) que actúan como agentes externas que **informan, acompañan y asesoran a las mujeres** en el proceso, facilitando su acceso a informaciones y nuevos conocimientos para el pensamiento crítico y la conciencia sobre las ideologías e instituciones que sostienen la desigualdad de género.

A partir de estos procesos de reflexión individual y colectiva es frecuente la conformación de grupos estables y/o el refuerzo de organizaciones ya existentes, que, en sí mismos, son también recursos que han sido habilitados por los proyectos con el apoyo de las organizaciones (como agentes externas). De nuevo, en estos grupos se discuten y priorizan los problemas a resolver, se adquieren habilidades para tomar decisiones y ejercer el liderazgo y se accede a otros recursos (sociales, políticos, económicos) que permiten el incremento de la autonomía y la agencialidad de las mujeres. En estos espacios se adquieren igualmente recursos intangibles como son las habilidades para la incidencia a nivel local, capacidad de organización colectiva, destrezas para la comunicación y la voz pública, construcción de alianzas y redes de apoyo, desarrollo de entornos confiables y seguros, etc. Este es un recorrido muy frecuente en las narraciones de las memorias y ha sido validado en las entrevistas realizadas en los estudios de caso.

Agencia

Se entiende por agencia (o agencialidad) la habilidad de una persona para utilizar los recursos a su alcance, a fin de lograr unos resultados valiosos en términos de la vida que desean vivir. Es decir, la agencia permite a las personas definir sus propias metas y actuar para conseguirlas o, desde otro punto de vista, es la consideración de que son las mujeres las que deben protagonizar el proceso de cambio en sus vidas. Las memorias finales de los proyectos contienen numerosos ejemplos de la agencia de las mujeres para conseguir ese cambio, de sus intentos prácticos para mejorar su bienestar que han derivado en los logros que se describen en el siguiente apartado.

Si encuentran su voz, hemos logrado el propósito. Te das cuenta incluso cómo cambian físicamente y cómo se relacionan con el resto de las compañeras. No te lo pueden contar, tienes que vivirlo o verlo.
Integrante organización de mujeres.

Según los estudios de caso y el análisis de las memorias finales⁶¹, una buena parte de los proyectos contribuyó a que las mujeres tengan una voz propia en las decisiones sobre aspectos críticos de sus vidas. No es sólo la participación, sino la trascendencia de las áreas sobre las que se decide

⁶¹ Estas memorias finales eran validadas por la ONGD española encargada del acompañamiento y finalmente revisados por el IMIO.

y al grado de involucramiento que se tiene en el proceso decisorio. Violencia, derechos sexuales y reproductivos, presupuestos municipales, la economía del cuidado, decisiones políticas en el ámbito municipal, etc. Su incorporación en ámbitos de decisión que antes les estaban vetados, actúa como un indicador de agencia. En las memorias de algunos proyectos se visualiza que las mujeres se incorporan a determinados espacios con la función de decidir y no sólo con la de gestionar las decisiones de otros, como ocurre, por ejemplo, cuando ocupan cargos electos. Sin embargo, el número en el que se incorporan y las condiciones estructurales en las que ejercen el poder limita su capacidad de incidencia.

Las memorias de los proyectos de continuidad proporcionan en ocasiones información sobre aspectos tales como el incremento de la capacidad de las mujeres para obtener ingresos, reforzar su voz en el espacio público gracias a la participación activa o ser electa para un cargo, que sitúan a las mujeres en un papel de agentes activas del cambio, a través de su mayor independencia y del aumento de su poder. Algunos ejemplos en los que esto sucede se mencionan a continuación:

Fortalecimiento político y de gestión a mujeres de organizaciones sociales para la democratización interna de sus organizaciones, la inclusión de la agenda y el ejercicio de control y vigilancia social (Centro de promoción de la mujer Gregoria Apaza, Bolivia).

Fortalecimiento de la Red Metropolitana de Mujeres de Bucaramanga como estrategia de empoderamiento de género para la incidencia política feminista (Fundación mujer y futuro, Colombia).

Desarrollo y promoción del liderazgo político de las mujeres a nivel local (Movimiento Salvadoreño de Mujeres, El Salvador)

Si bien la manifestación más habitual de la agencia es la participación en la toma de decisiones, también puede hablarse de un sentido de agencia, entendido como la motivación y el propósito de avance y de cambiar las situaciones. En este sentido apunta el hecho de que en más del 65% de todos los proyectos financiados se conformen grupos o se establezcan redes o alianzas de trabajo con otros actores para objetivos comunes. En algunas de las memorias también se resalta que cuando algunas mujeres logran adquirir autoconciencia y establecer relaciones de grupo, estas posibilidades frecuentemente se expanden a todas las mujeres que se encuentran en un contexto dado. Este recorrido se plasma en proyectos dentro del área de la promoción de la autonomía para la toma de decisiones con experiencias concretas de poder e influencia a nivel local. Por ejemplo, es frecuente encontrar procesos de empoderamiento que parten de sensibilización, formación o grupos de autoayuda desde los cuales se conforman redes o grupos para la generación y presentación de propuestas de políticas públicas (a nivel nacional y municipal). Eso sucede, por ejemplo, en proyectos tales como:

Deliberación y negociación de propuesta de igualdad de género en políticas, presupuestos y régimen autónomico desde un enfoque descolonizador y despatriarcalizador, para vivir bien” (Colectivo Cabildo, Bolivia).

Mujeres liderando procesos de prevención contra la trata de personas y tráfico de Migrantes (Fundación Esperanza, Ecuador).

Mujeres campesinas e indígenas por un futuro sin violencia. Fortalecimiento de las capacidades organizativas e incidencia política para la lucha contra la violencia de género” (Coordinadora Nacional de Organizaciones de Mujeres Trabajadoras Rurales e Indígenas (CONAMURI), Paraguay).

En la agencialidad, es igualmente relevante el vínculo entre conocimiento y poder⁶². De este modo, recursos como los observatorios fueron herramientas muy útiles para identificar el modo en el que operan los discursos que promueven o perpetúan la desigualdad y que calan en la vida cotidiana de las mujeres y en sus proyectos de vida (véase el Anexo 19 para ejemplos concretos de creación de observatorios). Los observatorios permitieron hacer visibles las desigualdades, sistematizar la información, sustentaron campañas e investigaciones, alimentaron formulaciones de política pública, etc. Todo ello son variantes de la agencialidad incluidas en algunos proyectos relevantes de continuidad, que responden a una intencionalidad explícita.

Logros en relación con las Áreas de Autonomía de la CEPAL

En este contexto, los logros son los funcionamientos valiosos que las mujeres obtienen como producto de sus procesos de empoderamiento. La identificación de logros desde esta perspectiva no es sencilla ni única, porque en cada contexto las normas y pautas culturales existentes establecen los límites específicos de la actuación de las mujeres en su diversidad (edad, origen étnico-racial, etc.). Sin embargo, si no es posible identificar logros significativos, queda la duda de si los procesos de empoderamiento han producido resultados; es decir, si los recursos facilitados por los proyectos que incrementan la agencia de las mujeres han producido algún cambio significativo en su vida en términos de bienestar, igualdad legal, seguridad económica, estatus o posición socio-política.

Para identificar los logros a los que el componente de proyectos ha contribuido, se ha optado por utilizar las áreas de autonomía de la mujer propuestas por la CEPAL⁶³. Sin embargo, la fuente de información utilizada cuenta con limitaciones ya que por regla general no contienen valoraciones de las destinatarias últimas de las intervenciones por lo que, por ejemplo, no permite identificar logros en el ámbito privado que afectan al bienestar, estatus y ejercicio de derechos en el espacio doméstico y del cuidado, un espacio fundamental donde se visibiliza el empoderamiento. A continuación se describen los logros identificados en las memorias finales.

⁶² Batliwala (1997) ha definido el poder como “control sobre los bienes materiales (físicos, humanos o financieros), los recursos intelectuales (conocimientos, información, ideas) y la ideología (habilidad para generar e institucionalizar creencias y valores que determinan cómo las personas perciben y funcionan en un entorno dado)” y ha sostenido que el empoderamiento de las mujeres debe medirse en términos de “cuánta influencia tienen éstas sobre las acciones externas que afectan a su bienestar”.

⁶³ Según el Observatorio de Género de la CEPAL, la autonomía de las mujeres es un factor fundamental para garantizar el ejercicio de sus DDHH en un contexto de plena igualdad. El control sobre su cuerpo (autonomía física), la capacidad de generar ingresos y recursos propios (autonomía económica) y la plena participación en la toma de decisiones que afectan su vida y su colectividad (autonomía en la toma de decisiones) constituyen tres pilares para lograr una mayor igualdad de género en los países de la región. Ver la correspondencia establecida en página 10.

Así mismo, pueden encontrarse ejemplos concretos de proyectos que podrían ser clasificados en cada una de las áreas de logro identificadas en el Anexo 19 de este documento.

√ **Autonomía en la toma de decisiones**

Algo más de la mitad de los proyectos financiados se dirigieron a fortalecer la autonomía de las mujeres en la toma de decisiones. Desde el fortalecimiento de las organizaciones de mujeres y colectivos feministas, el apoyo a esta área de autonomía puso el acento sobre todo en promover la presencia de mujeres en espacios de debate a nivel municipal y departamental, por derecho propio y como estrategia para incidir en los planes de gobierno. Además, con el fin de que su participación partiese de una mirada ya educada y empoderada se realizaban procesos formativos y de autoconciencia previos, que tenían en cuenta la diversidad de las mujeres para su participación.

√ **Autonomía física**

Un 43% de los proyectos se dirigieron a fortalecer la autonomía física de las mujeres y, en consonancia con ello, se identifican un buen número de logros de los proyectos en este campo: herramientas para su abordaje (normas, protocolos, etc.), apoyo en la formulación de legislaciones nacionales o formación al funcionariado para el adecuado tratamiento de la problemática. El feminicidio y la trata de mujeres han sido dos temáticas abordadas colateralmente en la medida que no estaban presentes en las agendas de los estados.

Los derechos sexuales y reproductivos (DDSSRR) son un aspecto más sensible y, si bien se ha trabajado en incidencia en políticas públicas para garantizar el derecho a la salud sexual y reproductiva, el apoyo para el avance de esta categoría de derechos ha sido algo más indirecta, salvo excepciones, y muy vinculada a la coyuntura específica del país. Es decir, por una parte se confirma su presencia en el andamiaje de numerosos proyectos de manera general y, por otra, el objetivo específico de 10 de ellos se dirige a trabajar en esta temática con colectivos concretos. Entre ellos, destaca El Salvador con un trabajo más sostenido en esta área.

En el ámbito de la autonomía física, el apoyo a las organizaciones de mujeres en los países socios ha sido diversa en temática, aproximación e intensidad. La visibilización pública de la violencia de género a través de observatorios y sistemas de seguimiento, la generación de evidencias para la incidencia y para la formulación de políticas públicas se encuentran en un porcentaje significativo de proyectos. La provisión de servicios a mujeres víctima de violencias es igualmente frecuente, supliendo o complementando al Estado en la atención a estas mujeres desde enfoques más integrales.

√ **Autonomía económica**

Aproximadamente un 6% de los proyectos aprobados se dirigían a promover la autonomía económica de las mujeres, atendiendo al rol fundamental que juegan los derechos económicos y laborales en la perpetuación o erradicación de su subordinación y en su vulnerabilidad ante situaciones de violencia, explotación u otras situaciones de discriminación. A pesar de que el

trabajo en esta área ha sido una constante de las políticas de igualdad en España desde sus orígenes, las entrevistas y análisis documental de esta evaluación permiten afirmar que la acción bilateral en cooperación para el desarrollo ha sido muy tímida, con algún diagnóstico y formaciones ocupacionales para la inserción laboral. De igual modo, ha sido uno de los objetivos y prioridades del componente de proyectos desde su inicio, lo que se ha reflejado en sus bases reguladoras, a pesar de lo cual su presencia entre las solicitudes de las organizaciones y entre los proyectos aprobados ha sido menor.

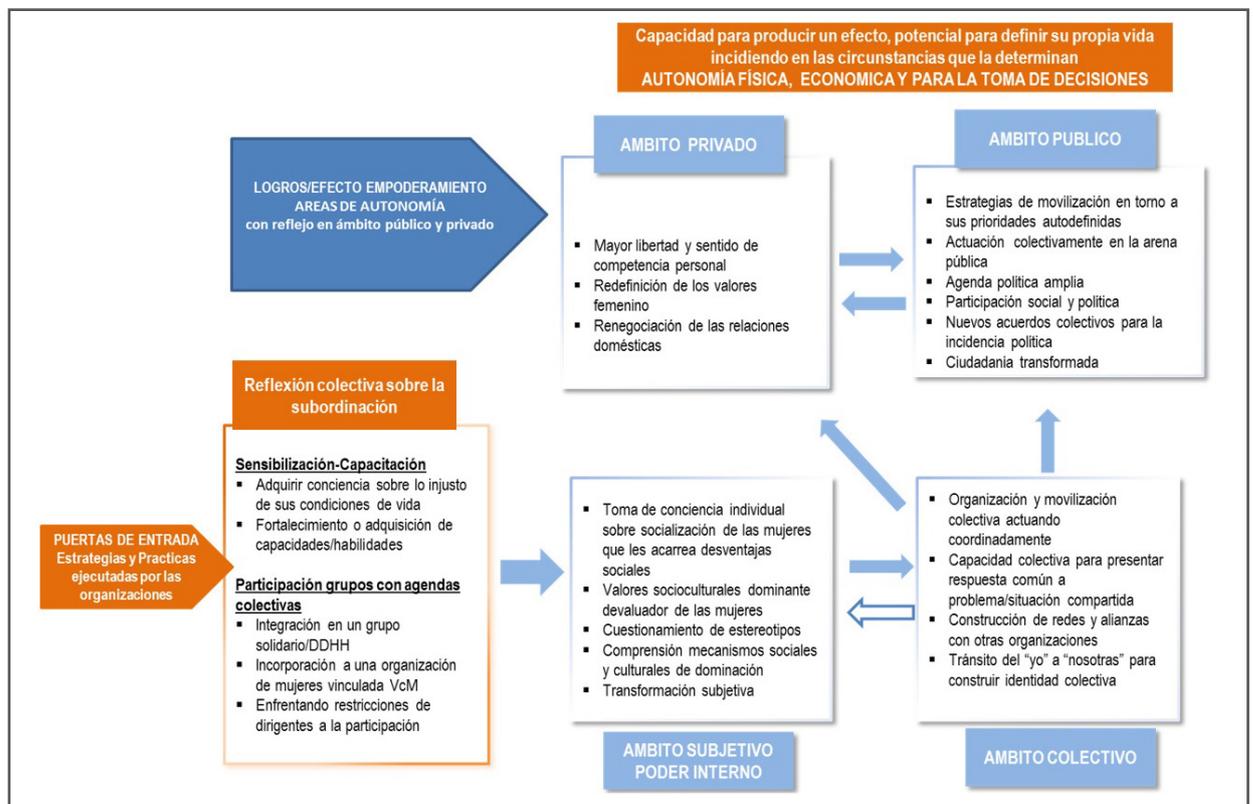
Según el análisis realizado, el componente de proyectos fue un instrumento de financiación al servicio del empoderamiento de las mujeres y de las organizaciones que defienden sus derechos. Según Longwe y Clarke Asociados (1997) la toma de conciencia sobre el sistema de desigualdades entre hombres y mujeres es la clave para el cambio que conlleva el proceso de empoderamiento. Considerando el conjunto de las intervenciones y los recursos, agencia y logros movilizados en el marco de la Convocatoria, la Figura 3 ilustra cómo funcionó este proceso “abajo a arriba” en el que, desde una reflexión crítica sobre la desigualdad de género y sus consecuencias, se llega a un reconocimiento de los intereses estratégicos propios para, posteriormente, movilizarse por ellos tanto en el ámbito público como privado.

Sin embargo, no existen vías únicas en los procesos de empoderamiento, sino que las puertas de entrada al proceso son diversas: según las organizaciones beneficiarias, para algunas mujeres el elemento crucial fue hacerse consciente de su propia situación de desigualdad, para otras comienza con su integración en un grupo para acceder al crédito, mediante su incorporación a una organización de mujeres dedicada a combatir la violencia de los hombres o a reivindicar los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, etc. Ello se debe a que el empoderamiento es un proceso de cambio personal y, en consecuencia, único y diferente para cada mujer, porque está vinculado a la propia experiencia de vida, pero también a su contexto y a las percepciones sobre sus propias necesidades e intereses.

El análisis de las memorias de los proyectos, desiguales entre sí en su contenido, extensión y detalle, no permite obtener información sobre el componente subjetivo ni sobre los cambios en el ámbito privado, como ya decíamos. Sin embargo, dada la integralidad y progresividad del proceso de empoderamiento, sí que puede identificarse un *modus operandi*, que va desde los recursos hasta los logros, que refleja un enfoque GED y que es coherente con el propio componente de proyectos.

Resumiendo, al menos una parte de los proyectos financiados lograron, según sus memorias finales y las entrevistas mantenidas, que las mujeres fortaleciesen su capacidad y autonomía en los diversos ámbitos definidos por la CEPAL y que lo hiciesen por dos vías: (a) promoviendo el análisis crítico sobre su situación y (b) promoviendo la organización y movilización colectivas, con el objetivo de mejorar sus condiciones de vida y superar las desigualdades de género. Para ello apostó por las organizaciones feministas y de mujeres, porque para promover procesos de empoderamiento es importante que quienes los acompañan comprendan los mecanismos que los catalizan, facilitan y/o fortalecen.

Ilustración 3. Estrategia de empoderamiento aplicada al componente de proyectos



Fuente: Elaboración propia.

Otros logros. Proyectos innovadores

El IMIO identifica que algo más de un tercio de los proyectos contienen propuestas de modelos innovadores y de buenas prácticas para el fortalecimiento de las organizaciones de mujeres y el avance de la agenda de derechos de sus mujeres. De hecho, su inclusión fue una de las prioridades de las bases reguladoras de las convocatorias que se mantuvo como tal a lo largo de todo el periodo analizado, respondiendo a una demanda de las organizaciones de mujeres de tener una oportunidad de innovar en nuevas áreas de conocimiento, de aprender y de contar con un espacio en el que arriesgarse con nuevas estrategias y herramientas que pudieran servir de referencia regional para incrementar la eficacia en la promoción de la igualdad de género. Los proyectos de alcance regional que se incluyen en el Anexo 19 fueron identificados por el IMIO como proyectos innovadores, por razones tales como las siguientes.

- Porque se amplía y se profundiza en la utilización del derecho internacional como herramienta de cambio para contribuir a la plena materialización de los derechos de las mujeres.
- Por fortalecer las capacidades de las organizaciones para comprender temáticas no tradicionales (comercio internacional, comunicación...) desde la perspectiva de género, con fines ta-

les como la incidencia política, la transferencia de capacidades a otros actores o su utilización para la defensa y promoción de las mujeres.

- Por generar y/o consolidar plataformas e instrumentos para la visibilización y denuncia de los estereotipos sexistas y para la promoción de prácticas no sexistas y posteriormente transferir las tecnologías y los aprendizajes a organizaciones de otros países de la región.
- Por abordar el problema de la violencia contra las mujeres desde estrategias regionales de comunicación y de trabajo en red.
- Por fortalecer el liderazgo social femenino mediante la capacitación en tecnologías de información a líderes que posteriormente transversalizan el género en sus propias organizaciones y redes sociales.

2.2.2.3 VALORACIÓN POR PARTE DE LOS ACTORES CLAVE Y FORTALECIMIENTO DE LAS ORGANIZACIONES BENEFICIARIAS

Este apartado se sitúa a medio camino entre los resultados obtenidos por el componente de proyectos y de la valoración de las propias organizaciones y también de algunos otros agentes. La razón de unir ambas cuestiones se debe a que al preguntar a las organizaciones de mujeres por su valoración y sus resultados, las respuestas que se obtienen se concentran en torno a aspectos relacionados con su contribución a su fortalecimiento como organizaciones y al de su agenda política. En concreto, 4 de cada 5 organizaciones que respondieron a la encuesta consideran que **el componente de proyectos contribuyó al empoderamiento colectivo y a su fortalecimiento**. Agrupando las respuestas que indican acuerdo⁶⁴ las organizaciones entienden que la financiación del IMIO les permitió un mayor fortalecimiento (93,8%), mayor autonomía para desarrollar una agenda propia de trabajo (87,5%) y una mayor capacidad de incidencia política ante agentes estatales, políticos y/o sociales (87,5%), mejorando en todos los casos las relaciones con otras organizaciones y grupos de base y/o el trabajo en red (100%).

Estas valoraciones son coincidentes con las obtenidas en las entrevistas a las organizaciones beneficiarias, que consideran que la contribución de la financiación recibida a su fortalecimiento se produce fundamentalmente porque supuso una oportunidad para iniciar o consolidar relaciones con otras organizaciones y porque facilitó contextos para la incidencia en espacios de decisión relacionados con la protección y promoción de los derechos de las mujeres y la igualdad de género. Esta percepción es coincidente también con el resultado de la revisión de las memorias finales de los proyectos, que permite identificar ejemplos concretos, tales como.

- La coordinación del trabajo de la organización implementadora con agentes relevantes, tal y como sucedió gracias a la puesta en marcha del Observatorio de Violencia contra las Mujeres en Bolivia. El Centro de Información y Desarrollo de la Mujer pudo coordinarse con la Defensoría del pueblo y con el Servicio Estatal de Atención y Protección Integral a las Víctimas (SEDAVI), incidiendo así sobre casos emblemáticos de violencia.

- La labor de incidencia de la Fundación Justicia y Género (El Salvador) que logró modificaciones en los Códigos Penales de Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica en relación a la violencia de género.
- La conformación del Consorcio de Organizaciones Sociales y Sindicales de Mujeres en la Economía (COSME) en Guatemala, que unió a más de 15 entidades entre organizaciones de mujeres y sindicatos para abordar y defender los derechos humanos y laborales de las mujeres en las maquilas, en el marco del trabajo del Centro para la Acción Legal en Derechos Humanos de Guatemala.

Más ejemplos en los Anexos 21 y 22, ya citados.

No obstante, las fuentes consultadas mencionan también la necesidad de poner en perspectiva la relevancia de la contribución del componente de proyectos al fortalecimiento de estas organizaciones, tanto por razones de cuantía como por la duración máxima de los proyectos, elementos ambos que necesariamente limitaban su alcance. Precisamente por ello, las organizaciones entrevistadas atribuyen mayoritariamente la contribución del componente de proyectos sobre el fortalecimiento de sus organizaciones y el de su trabajo a elementos que la diferenciaban de otras fuentes de financiación a su alcance. Los aspectos más frecuentemente resaltados se relacionan con su **contribución a preservar su autonomía** (en términos organizativos, programáticos y físicos) **y a promover el establecimiento de alianzas con otros actores y organizaciones para el trabajo conjunto y la incidencia política**. De manera más concreta:

- Se financian directamente las organizaciones para apoyar sus agendas políticas y programáticas, pudiendo dirigir hasta un 40% de la subvención a reforzar aspectos estructurales: contratación de personal, financiación de gastos corrientes, gastos indirectos (con un máximo del 7%).
- Se valora positivamente, e incluso se prioriza, el compromiso político explícito de las organizaciones, su trayectoria de trabajo con la agenda de derechos y la aplicación de un enfoque feminista en sus prácticas institucionales y de actuación.
- Los proyectos eran utilizados como “carta de presentación” de las organizaciones para iniciar o consolidar la interlocución con las autoridades gubernamentales de distinto nivel o con otras organizaciones sociales, mejorando su capacidad de incidencia en sus contextos de actuación y contribuyendo en ocasiones a la obtención de nuevas financiaciones. Este efecto era especialmente relevante para las organizaciones de menor tamaño. En otro nivel, el apoyo del IMIO ayudaba a visibilizar y valorizar la contribución de las organizaciones feministas al desarrollo, apoyando así su legitimidad ante otros actores de la cooperación. Estos efectos eran fundamentalmente indirectos, como resultado de la mejora de la imagen pública de las organizaciones por haber sido seleccionadas en un proceso altamente competitivo.

⁶⁴ Totalmente de acuerdo y bastante de acuerdo. Véase Anexo II con los resultados de la encuesta.

- Se generan lazos con las ONGD presentes en el proceso de gestión, puesto que entre ambas partes se establece una relación horizontal de colaboración que trasciende la mera intermediación en la canalización de la ayuda o el seguimiento de los proyectos. A ello contribuían las visitas de seguimiento de las ONGD que permitían un conocimiento mutuo y un intercambio de experiencias que facilitaban el establecimiento de relaciones horizontales de colaboración.

Para la selección de la ONGD que participaba en cada proyecto se tenía en cuenta que existiese una visión compartida con la organización solicitante, lo que facilitaba el mutuo reconocimiento, el aprendizaje cruzado y una agenda de trabajo afín a ambas partes. En algunos casos, las ONGD españolas que participaron llegaron a construir alianzas estables con organizaciones y redes feministas latinoamericanas y las han seguido respaldando en su búsqueda de financiación o a la hora de apuntalar la sostenibilidad de los procesos emprendidos en años anteriores. Tomando como ejemplo el caso de Nicaragua se puede mencionar:

- AIETI, que acompañó entre 2005 y-2007 los proyectos de la Asociación Centro Jurídico Popular, la siguió apoyando en otra de sus líneas de actuación en el período 2007-2010 con la financiación del “Programa integral de promoción del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia de género”.
- El proyecto de la organización APADEIM que fue acompañado por la Fundación Mujeres en 2009 fue continuado con el apoyo de la Xunta de Galicia (“Prevención de la violencia de género y mejora de la salud sexual reproductiva de las mujeres en 10 comunidades de El Viejo, Chinandega).
- La organización Mundubat Fundazioa apoyó a la Fundación Nakawé entre 2011-2014 (Mujeres rurales ejerciendo sus derechos socioeconómicos en Tisma y Masatepe) con financiación de distintas entidades de la Cooperación Española (Gobierno del País Vasco-Agencia Vasca de Cooperación al Desarrollo, Diputación Foral de Bizkaia).
- El trabajo en red permite favorecer el impacto y la sostenibilidad de los resultados alcanzados e incrementa su capacidad de interlocución y su incidencia con los diferentes niveles gubernamentales. Esta estrategia de actuación era promovida explícitamente por el IMIO y estuvo presente en la mayor parte de los proyectos aprobados (casi el 60% de las valoraciones disponibles de las OTC contaban entre sus estrategias con “la promoción de la colaboración entre las ONG en redes u otras instancias de coordinación de la sociedad civil”, aunque la revisión documental realizada eleva esta proporción por encima del 78% de las intervenciones).

Ampliando el foco de consulta para incluir también a otros agentes y desde una perspectiva temática más amplia, este componente de proyectos es calificado de manera prácticamente unánime con adjetivos como ‘pionera’, ‘única’, ‘innovadora’ e, incluso, ‘visionaria’, no sólo para el contexto de finales de los 80 en el que se creó, sino también por sus características técnicas. Esta valoración se produce independientemente del perfil de las personas y de su ámbito de actuación y se resaltan aspectos similares a los ya mencionados por las organizaciones de mujeres. Las entrevistas con otros informantes destacan, además otros elementos:

- El componente de proyectos contribuyó a hacer patente la exigibilidad de la rendición de cuentas de las instituciones del estado sobre su actuación en relación con el avance hacia la igualdad de género.
- Era el único instrumento de la Cooperación Española —y el único cuando se compara con países con cooperaciones más avanzadas⁶⁵— que trabajaba con organizaciones de mujeres de manera directa, reconociendo así el papel de las organizaciones feministas y de mujeres. Este valor es resaltado especialmente por las ONGD consultadas.

Fue la única financiación que explícitamente apoyó la acción colectiva y sostenida de las activistas y organizaciones feministas y de derechos de las mujeres, que no ignoró el rol desempeñado por las organizaciones a lo largo de la historia para que hayamos podido avanzar con nuestros derechos. ONGD española.

- Las organizaciones de mujeres y el personal de la Cooperación Española consultado consideran que el componente de proyectos aportó una gran visibilidad y reconocimiento al Instituto de la Mujer y que le convirtió en una referencia fundamental en la lucha a favor de la igualdad de las mujeres en América Latina, no sólo para los mecanismos de igualdad con los cuales existían otras vías de colaboración, sino también para las organizaciones de la sociedad civil, que identificaban al IMIO como un aliado, tanto por su apoyo económico como por diseñar un instrumento atento a sus necesidades. Esta idea queda reforzada por la revisión de las memorias institucionales del periodo 2003-2014 y el análisis de los informes de las visitas del IMIO y de los de las asistencias técnicas.

El Instituto tenía una relación directa con muchas organizaciones de mujeres de allí, entonces era una institución pública estatal con perspectiva de género que financiaba directamente a organizaciones con perspectiva de género, y que además los formularios eran sencillos, no eran especialmente farragosos, estaba poco burocratizado. Entonces era una oportunidad para muchas de hacer y no quedarse permanentemente con la espada de Damocles de la financiación. Técnica en cooperación y egresada del magister.

- La cercanía a las organizaciones y el hecho de haber prestado apoyo a líneas de trabajo y organizaciones “fuera del circuito de lo financiable” es frecuente también en el discurso de las personas consultadas en organizaciones de mujeres, ONGD españolas y cooperantes.

La Convocatoria del Instituto apoyaba iniciativas y organizaciones que nadie más apoyaba en la Cooperación Española. ONGD Española.

Nuestro tamaño, y trabajando en estas comunidades, nos excluía de los apoyos de NN.UU., de la cooperación, de todos.... Creo que no era justo. Y al Instituto de la Mujer en España tampoco se le pareció. Organización adjudicataria de la Convocatoria.

⁶⁵ Tal y como se ha constatado mediante entrevistas a expertas conecedoras de instrumentos internacionales y nacionales de financiación y a las organizaciones de mujeres.

- Permitió a la AECID establecer nuevas relaciones y un mayor conocimiento de las organizaciones de mujeres y de su agenda política en ALC. El personal coordinador y las expertas en género resaltan que se ampliaron las relaciones con el movimiento de mujeres y su espacio de incidencia, lo que fortaleció su identificación como un aliado de la agenda de igualdad. Ello se produjo fundamentalmente en terreno y dependió mucho de la OTC concreta de que se tratase.

La recogida de las valoraciones de los agentes también proporciona aspectos críticos que responden en general a factores estructurales, fuera de la órbita de la toma de decisiones de quienes gestionaban el instrumento. En concreto, se mencionan los siguientes **déficits del componente de proyectos**:

- Su incapacidad de movilizar los fondos necesarios para atender el nivel de demanda anual, con solicitudes de financiación de volumen creciente por parte de las organizaciones.
- La imposibilidad de proyectar procesos de medio plazo en lugar de intervenciones con resultados demostrables a un año.
- La pérdida de oportunidad que supuso, para el IMIO y para toda la región, no haber capitalizado los productos, aprendizajes y buenas prácticas que producía anualmente el componente de proyectos a nivel regional, ni haber visibilizado los logros y resultados obtenidos por los proyectos financiados por el componente de proyectos ante otros donantes y ante las instituciones públicas.

Si los elementos positivos que se han señalado se encuentran bastante extendidos, lo mismo sucede con estas limitaciones, que han sido recogidas entre las valoraciones por parte de las organizaciones de uno y otro lado del Atlántico.

2.2.3 COMPLEMENTARIEDAD CON OTRAS INICIATIVAS

En el momento de operacionalizar el análisis de complementariedad se decidió que, dada la naturaleza de este componente y sus características distintivas, era necesario realizar un primer análisis de hasta qué punto existían similitudes y diferencias con otros mecanismos de financiación en los que hubiese intervenido la Cooperación Española durante los años analizados y del modo en el que el IMIO y la AECID complementaban su acción en este campo⁶⁶. Finalmente, se ha analizado también la confluencia de financiación en las organizaciones beneficiarias de los países sobre los que se llevó a cabo el estudio de casos, punto que se encuentra desarrollado en el Anexo 18 de este informe.

⁶⁶ Una parte de este análisis se ha integrado con el análisis de coherencia de políticas del capítulo siguiente.

2.2.3.1 COMPARACIÓN DEL COMPONENTE DE PROYECTOS CON OTROS INSTRUMENTOS DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

El año 2005 es el año de lanzamiento del componente de proyectos tras la evaluación intermedia realizada en 2003. Coincide con la entrada en vigor del II Plan Director de la Cooperación Española, que supone un salto cualitativo respecto de los anteriores por incorporar género como prioridad horizontal y sector específico que recibe un apoyo financiero diferenciado. Como consecuencia, en los siguientes años la Cooperación Española amplió y diversificó el número y la tipología de instrumentos para canalizar la ayuda al sector género en los países de ALC, bien ampliando líneas de actuación, bien con instrumentos específicos para el avance de la igualdad de género: fueron en aumento los programas bilaterales a instituciones públicas de países socios y a través de subvenciones a ONGD, programas multilaterales y los fondos con Organismos Internacionales que abordaban género. No fue menor la ampliación de socios especializados en género y desarrollo con quienes se inició o profundizó el diálogo de políticas para incrementar el impacto de los compromisos que España estaba asumiendo en foros internacionales y en la puesta en práctica de una ambiciosa política pública en cooperación al desarrollo (UNIFEM/ ONU Mujeres, CEPAL, CIM-OEA, UNFPA, IDEA, etc.).

Como ya se ha dicho en este informe, existe un amplio acuerdo respecto del carácter pionero del componente de proyectos en su primer periodo de existencia (1988-2003), pero cabe preguntarse si ejerció alguna influencia en un contexto distinto, con un número creciente de instrumentos y aliados movilizados entorno al avance de los derechos de las mujeres. Para analizarlo, se han tenido en cuenta las principales características de este componente. En concreto:

- Su conceptualización como instrumento específico de género para la financiación directa de organizaciones de mujeres y colectivos feministas de América Latina.
- El reconocimiento de estas organizaciones como actores sociales y políticos del desarrollo, cuyos aportes son clave para avanzar en la agenda de derechos de las mujeres y en el desarrollo.

A partir de estos elementos, se han analizado las similitudes del componente de proyectos con otras acciones de la Cooperación Española.

Instrumento específico de género y financiación directa

Comenzando por la **AOD multilateral** y desde el punto de vista de su conceptualización como instrumento específico de género para la financiación directa de organizaciones de mujeres, el componente de proyectos comparte elementos con el Fondo Multidonante para la Igualdad de Género con ONU Mujeres (FIG). El FIG es un instrumento multilateral promovido por España y ONU Mujeres para acelerar el cumplimiento del ODM 3 y mejorar la eficacia de la ayuda. Es un fondo específico de género que financia directamente, aunque no en exclusiva⁶⁷,

a las organizaciones de mujeres y feministas que promueven transformaciones a nivel de país, la agilización de procesos legislativos y la implementación de planes, políticas y estrategias nacionales dirigidas a combatir la discriminación y avanzar en el cumplimiento de la Plataforma de Acción de Beijing, los ODM y la CEDAW.

El FIG tiene como objetivo estratégico el empoderamiento de las mujeres (económico y político) para mejorar su condición y posición en el mundo y apuntar hacia metas de desarrollo sostenible. Incorporó medidas de apoyo financiero y técnico para la mejora de las capacidades de gestión de las organizaciones beneficiarias, propiciando su fortalecimiento. Hasta la fecha, el Fondo ha financiado 120 programas en 80 países, 27 de los cuales en ALC y al menos una decena de organizaciones ejecutoras de estos programas recibieron previamente financiación a través del componente de proyectos. España impulsó el Fondo en 2008 y se convirtió en su principal donante, con 50 millones de euros, además de promover el apoyo al instrumento por parte de otros donantes, como herramienta de armonización.

Si bien su alcance y marco de actuación es muy superior, el FIG es considerado por diferentes fuentes un “*hermano mayor y global*” del componente de proyectos, con la que comparte referentes conceptuales. Por ejemplo, el rol político de los mecanismos de financiación en la promoción y el fortalecimiento de la agenda de derechos de las mujeres, ya que aspectos como a quiénes se financia y cómo se canaliza la ayuda pueden incidir sobre la vida de las mujeres. Por ello, ambos instrumentos optaron por hacer llegar directamente los recursos a las organizaciones de mujeres comprometidas genuinamente con la igualdad y con los intereses estratégicos de género. Existían también diferencias claras entre ambos mecanismos de financiación. Por ejemplo, el FIG no financiaba intervenciones en el área de autonomía física y además no financiaba a organizaciones pequeñas, en parte porque sus montos son muy superiores. Sin embargo, diferentes fuentes consultadas sí identifican que el componente de proyectos puede ser considerado un “elemento inspirador” del FIG.

Con respecto al resto de **AOD bilateral**, la influencia del componente de proyectos fue limitada. Por una parte, en estos programas de cooperación se prioriza la cooperación gobierno a gobierno, además de existir una desaparición paulatina del género como sector prioritario de actuación en los marcos de asociación país (MAP)⁶⁸. En cuanto a las subvenciones a ONGD españolas, no se dirigen a financiar directamente a las organizaciones sociales de los países socios, sino el trabajo de aquéllas en los países socios. En este último caso, aun cuando las subvenciones a entidades públicas no permiten la financiación directa a organizaciones de mujeres en países socios, los convenios y proyectos sí han sido históricamente instrumentos que han permitido generar partenariados significativos y duraderos entre ONGD españolas feministas o con trayectoria en trabajo dentro del enfoque GED y organizaciones de mujeres y feministas de los países socios, en una línea similar a la que guió el componente de proyectos desde sus inicios: la

⁶⁷ Financia también a los mecanismos nacionales para la promoción de la igualdad de las mujeres, grupos de parlamentarias, redes y organizaciones de mujeres.

⁶⁸ Es cierto que en algunos MAP puede seguir trabajándose en género bajo otro marco (por ejemplo, en Ecuador el trabajo en violencia de género ha pasado a incluirse en gobernabilidad democrática) y que la metodología MAP incorpora género como prioridad transversal.

de fortalecer la “solidaridad entre organizaciones de mujeres del norte y del sur”. A título de resumen, la Cooperación Española ha apoyado el avance de la igualdad de género en la región latinoamericana a través de numerosos instrumentos y socios especializados. En el Cuadro 8 se sintetizan las más relevantes y que han tenido una mayor continuidad.

Cuadro 8. Principales instrumentos de financiación de la Cooperación Española⁶⁹ y relación con el financiamiento a organizaciones que trabajan con enfoque GED

INSTRUMENTO	MAEC (SGCID / AECID) EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
Fondos globales con ejecución en ALC	<ul style="list-style-type: none"> • Contribución a fondos globales de NN.UU. que incluyen entre sus prioridades (o se destinan exclusivamente) la promoción de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, como el Fondo Multidonante para la Igualdad de Género (ONU Mujeres), el Fondo España-PNUD para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y el Fondo Fiduciario para la Violencia de Género (ONU Mujeres). • A excepción del FIG, no se financian directamente procesos organizativos y agendas autónomas de organizaciones de mujeres de los países socios, sino que la financiación se destina y es gestionada por entes estatales o de NN.UU. <ul style="list-style-type: none"> – Los requisitos del FIG y los montos manejados por proyecto no permiten el acceso a la financiación directa a organizaciones de mujeres de tamaño medio y actuación exclusiva en el ámbito de lo local. – Las organizaciones pueden ser beneficiarias o co-ejecutantes de segundo nivel, como contrapartes nacionales de las organizaciones o entidades adjudicatarias.
Programas regionales	<ul style="list-style-type: none"> • Cuatro de los programas regionales cuentan con líneas o componentes específicos de igualdad de género. (Programa Andino, Programa Indígena; Programa Afrodescendientes y Programa Mercosur) y existe un programa subregional específico en materia de género: Programa de Cooperación Regional con Centroamérica y su Plan de Acción para la Equidad de Género. • Programas/Fondos regionales con Organismos Internacionales (Fondo España-ONU Mujeres para América Latina y Caribe, Fondo España- OEA, Fondo España- OPS, Fondo España-SEGIB, Fondo España-SICA, Fondo AECID-UNFPA, Fondo AECID-CEPAL, Programa Regional para ALC del PNUD). • No se dispone del dato sobre el total de la AOD Española canalizada a través de estos instrumentos que se destina a igualdad de género, pero en cualquier caso no se financia directamente a las organizaciones de mujeres de los países socios ni sus agendas, sino que la financiación se destina al órgano competente dentro de los mecanismos de integración subregional o a la sede del organismos desde donde se hace la distribución según la programación. • Las organizaciones de mujeres a nivel país o regional pueden ser beneficiarias o coejecutantes de segundo nivel, como contrapartes nacionales de los programas o fondos.

⁶⁹ Se han identificado intervenciones bilaterales de apoyo a la sociedad civil en el marco de los derechos civiles y políticos de las mujeres como el proceso de empoderamiento y posicionamiento del Enlace Continental de Mujeres Indígenas de las Américas ECMIA (I 103/2011) en 10 países de la región o el apoyo a la Red de Mujeres Afrolatinas, Afrocaribeñas y de la Diáspora, dentro del Programa Afrodescendientes. Si bien se reconoce la relevancia de estas actuaciones, no se han incorporado en el cuadro paratratar de proporcionar información homogénea.

Cooperación bilateral: subvenciones a entidades públicas del país socio	<ul style="list-style-type: none"> • En el marco de la Agenda de la Eficacia y la Calidad de la Ayuda, se privilegia la cooperación gobierno a gobierno y posteriormente (Agenda de Accra y Alianza de Busán) se incorpora el apoyo a organizaciones de sociedad civil, fundamentalmente a través de otros instrumentos de la cooperación, principalmente subvenciones a convenios y proyectos. • No se han identificado financiaciones directas a las organizaciones de mujeres de los países socios y a sus agendas mediante este instrumento. • Las OTC establecen alianzas estratégicas con organizaciones de mujeres para el avance de sus derechos e, indirectamente, pueden recibir financiación vinculada al programa bilateral de cooperación, no a su agenda. • Ocho MAP abordan la transversalidad del enfoque de género con distinto éxito⁷⁰. Actualmente se identifican solo dos puestos con dedicación exclusiva en temáticas de género (en Colombia y Ecuador), mientras que en el periodo anterior, un 64% de las OTC de ALC contaban con personal especializado⁷¹.
Cooperación bilateral: Convenios, Proyectos, Convocatoria Abierta y Permanente (CAP)⁷²	<ul style="list-style-type: none"> • Las subvenciones a ONGD no son instrumentos que financien directamente a organizaciones de mujeres en otros países, si bien históricamente han permitido generar partenariados y redes de solidaridad entre ONGD españolas feministas o con trayectoria en trabajo dentro del enfoque GED y organizaciones de los países socios. Entre las diferencias entre ambas modalidades (subvenciones a ONGD y componente de proyectos) pueden reseñarse: Las ONGD españolas gestionan la ayuda y derivan fondos a organizaciones de mujeres afines al proyecto elaborado por las ONGD españolas según su plan de trabajo. Pueden existir sinergias y afinidades en las agendas, pero el control de la gestión y de las decisiones la tiene las ONGD, no la organización local. El dinero que llega a las organizaciones está orientado fundamentalmente a actividades concretas no necesariamente coincidentes con sus agendas institucionales de trabajo. El componente de proyectos financia la agenda de las organizaciones con el 90% de la financiación adjudicada. La formulación, gestión y ejecución corre a su cargo, mientras que las ONGD canalizan la ayuda y les apoyan. Sólo gestionan el 10% de los fondos. Se ha producido una reducción considerable de la atención al sector género a través de subvenciones a ONGD. Durante el periodo 2009 a 2014 se detallan un total de 65 subvenciones de género entre convenios (29), proyectos (26) y CAP (10) en 10 países de ALC⁷³. En 2015 se financiaron 6 proyectos del sector género, que representan el 9,5 del total de la convocatoria. • Hasta su última convocatoria en 2011, las CAP también fueron un instrumento de financiación directa, pero genérico sectorialmente, por lo que las propuestas de género debían competir con otras prioridades e intereses sectoriales de la Cooperación Española, más asentados en el terreno (de hecho, en el periodo 2009-2014 sólo se financiaron 10 CAP en género) y abierto tanto para organizaciones españolas y de otros lugares. En la selección de los proyectos se tienen en cuenta también elementos que trascienden lo técnico, ya que habitualmente se requiere que estén alineados con las prioridades de las OTC, quienes tienen que aprobarlas y presentarlas, por lo que el hecho de que la propuesta esté formulada o no con enfoque GED apenas tiene valor⁷⁴.

Fuente: Elaboración propia a partir de la revisión documental.

⁷⁰ Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Panamá y Uruguay. Según documento interno (de 2014) de la Unidad de Género en Costa Rica, El Salvador, Honduras y Panamá se observa una débil transversalización a partir de un análisis de género insuficiente, lo que genera problemas a la hora de continuar con el proceso. Los MAP de Perú, Cuba, Ecuador y Paraguay cuentan con buenos análisis de género, pero tras una primera revisión se pueden observar ciertas debilidades en diversos puntos: falta de matrices de transversalización, falta de indicadores y datos desagregados específicos, etc.

⁷¹ Según nota interna de AECID, con anterioridad a 2011 se integraron a la estructura de la AECID en ALC 7 responsables de programa que gestionan el trabajo de género en Honduras, El Salvador, Colombia, Bolivia, Perú, Ecuador y Paraguay y 6 responsables de proyectos de género en República Dominicana, Guatemala, Panamá, Venezuela, Uruguay y Paraguay.

⁷² Las identificaciones que se realizan de las intervenciones financiadas son únicamente de género como sector y no incluyen género como prioridad transversal.

⁷³ Bolivia, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Perú, y República Dominicana.

⁷⁴ La valoración de los proyectos incluye el enfoque de género de manera transversal, por lo que su valoración es obligatoria, si bien no es causa de exclusión y puntúa poco. Tampoco se garantiza que el personal técnico que lo valora tenga formación en género lo cual supone en ocasiones una merma de la calidad técnica de la valoración. Por otra parte, en la convocatoria 2016, la Unidad de Género, formada en estos momentos por una sola persona, sólo ha podido valorar alrededor de 60 proyectos del conjunto de solicitudes, todos ellos de género.

Diálogo directo con organizaciones de mujeres y feministas

La sistematización de los convenios interinstitucionales y sus protocolos anuales de actuación (en Anexo 15) muestra que, ya desde los años 80, se concebía las organizaciones y redes feministas como un actor social y político crítico para el desarrollo y la agenda de derechos de las mujeres en la región. Desde el II Plan Director el reconocimiento fue rubricado en los marcos de planificación estratégica de la Cooperación Española. La consideración de las organizaciones de mujeres como actores y de sus aportes como claves para avanzar en la agenda de derechos de las mujeres y en el desarrollo permite establecer una base para el diálogo directo con las organizaciones feministas y de mujeres.

Como ya se dijo, uno de los efectos del componente de proyectos fue la generación de confianza entre el movimiento de mujeres de América Latina y el IMIO, que es ampliamente conocido y considerado como un aliado con el que se establecen relaciones de complicidad. Las razones se centran fundamentalmente en el carácter pionero del instrumento en el momento de su creación y a que cubría, al menos parcialmente, la necesidad de financiación específica para la agenda de mujeres. Todo ello reforzaba, a su vez, por el trabajo que ya venían realizando, apoyando y prestando asistencia a la conformación de entidades homólogas al IMIO en los países de la región. La revisión de las memorias institucionales en el periodo 2003-2014 y el análisis de las visitas de seguimiento del IMIO y las asistencias técnicas facilitadas, evidencian que fue durante estos años una institución de referencia para las organizaciones de mujeres y los mecanismos de igualdad.

Estas relaciones de proximidad y diálogo incidieron, a su vez, en el modo en el que era percibida la Cooperación Española, hasta el punto de que llegó a convertirse en una de sus tres señas de identidad en este ámbito: el apoyo a las organizaciones de mujeres para la construcción de una agenda de género en la región (propia del componente de proyectos), el fortalecimiento de políticas y mecanismos para la igualdad y la lucha contra la violencia de género.

Además, la Cooperación Española pudo servirse de las alianzas que se habían ido construyendo con los años y del propio conocimiento cualificado de las organizaciones que tenía el IMIO para identificar referentes regionales para diversos diálogos políticos muy relevantes para el GED en la Cooperación Española, tales como los diálogos consonantes, financiados por la AECID o los Encuentros Anuales de Mujeres Líderes Latinoamericanas, organizados por la Fundación Carolina y el IMIO.

En la misma línea —y como parte de un marco más amplio— la Cooperación Española apoyó la participación activa y un diálogo directo de las redes feminista y organizaciones de mujeres de ALC con otros actores e instituciones para la definición del contenido de diferentes declaraciones y compromisos políticos de alcance global. Por todo ello, se identifica la Cooperación Española como un aliado que cumple un rol facilitador entre ALC y los foros internacionales, para promover una adecuada contribución de la ayuda a los derechos de las mujeres (en NN.UU., el CAD y la UE, sobre todo).

2.2.3.2 COEXISTENCIA CON OTRAS ACTUACIONES Y FUENTES DE FINANCIACIÓN

Desde el comienzo de este trabajo de evaluación se era consciente de la imposibilidad de ofrecer información precisa sobre el total de organizaciones beneficiarias, por lo que se planteó su análisis mediante los estudios de caso⁷⁵, considerando la complementariedad del componente de proyectos con otros instrumentos vigentes durante el periodo 2005-2010 que financiasen intervenciones adscritas al CRS 15170.

El resultado de este análisis muestra que, en términos generales, **la complementariedad no era un criterio** utilizado para la valoración de las solicitudes (no se tiene en cuenta ni en un 11% de los casos considerando de manera agrupada Nicaragua y Ecuador), además de que estos proyectos no eran considerados como algo propio de la OTC, sino como “*una convocatoria para mujeres*”. Ello se constata, por ejemplo, en Nicaragua donde existe una útil base de datos de proyectos, donde no se incluyó la mayor parte de las actividades financiadas mediante este componente.

Desde un **punto de vista temático no se encuentra un patrón de complementariedad** entre las actuaciones financiadas por el componente de proyectos y las actuaciones del CRS 15170 financiadas con otros instrumentos y agentes de la Cooperación Española. Eso significa que, si bien no se encuentran solapamientos, tampoco se identifica un esfuerzo por especializarse en temáticas. En concreto:

- En el caso de **Nicaragua**, desde la OTC se priorizaron actuaciones para la mejora de la calidad de la atención y la respuesta institucional a las mujeres víctimas de violencia de género (un 68% de su presupuesto del CRS 15170), para la autonomía en la toma de decisiones (24%) y económica (8%). Además de destinar otra parte de su financiación a actuaciones de mejora de servicios para la salud sexual y reproductiva. Desde el componente de proyectos, por su parte, el 81% de la financiación se dirigió a fortalecer la autonomía física de las mujeres (un 36% fue también al trabajo en derechos sexuales y reproductivos) y el resto fue a la mejora de la autonomía para la toma de decisiones.
- En el caso de **Ecuador** hay una cierta dispersión temática tanto por parte de la Cooperación Española como del componente de proyectos, por lo que no se identifican patrones de complementariedad claros. Sí existe un denominador común, dirigido a “apoyar procesos de incidencia y ejercicios de exigibilidad de derechos ante los distintos niveles de gobierno” del país.

⁷⁵ Para ello se analizaron las intervenciones recogidas en el mapeo de proyectos realizado por el equipo de evaluación y las incluidas en el mapeo facilitado por la División de Evaluación (mapeo de acciones bilaterales financiadas por la AECID adscritas al CRS 15170 en el periodo 2005-2010 financiadas por la AECID en Ecuador y Nicaragua, extraído de infoAOD (2007-2010) y del seguimiento PACI (2005 y 2006). Se analizó también la base de datos de la OTC de Nicaragua y los actores canalizadores en el periodo (la AECID, las CCAA y las EELL) que figuraban en estas bases de datos en el periodo 2005-2010.

Desde otro punto de vista, se han encontrado cruces de financiación en algunas de las organizaciones más consolidadas, si bien existían diferencias entre las finalidades de las intervenciones financiadas por una y otra vía, lo que viene determinado por el hecho ya mencionado de que durante los años analizados no existía ninguna otra vía de financiación directa para las organizaciones de mujeres⁷⁶. En los estudios de caso tanto de Nicaragua como Ecuador, por ejemplo, las personas de las organizaciones entrevistadas señalaban haber recibido algún aporte por parte de alguna Comunidad Autónoma, Entes Locales o vía ONGD españolas con las que han formado partenariados. Por otra parte éste es también el caso de las Mélicas (EL Salvador), CDE (Paraguay) o Sisma (Colombia), apoyadas por el Fondo de Igualdad. Finalmente Las Venancias (Nicaragua), Yerbabuena (Ecuador) o Gregoria Paza (Bolivia) actúan como contrapartes de ONGD españolas en los países, pero también fueron apoyadas por el componente de proyectos. A pesar de que no se haya encontrado un patrón de complementariedad, tampoco se han detectado solapamientos de financiación sobre las mismas actividades durante un mismo periodo. La única perspectiva desde la que se podría hablar de complementariedad es la que tiene que ver con la diferenciación del trabajo por agente, de manera que la acción de las organizaciones de mujeres con la sociedad civil complementa el realizado por la AECID con la institucionalidad pública de los países. Sin embargo, éste es un aspecto no exclusivo del componente de proyectos, ya que podría decirse lo mismo de los proyectos financiados directamente a ONGD españolas.

2.2.4 VALOR AÑADIDO DE UNA CONVOCATORIA ESPECÍFICA DE PROYECTOS DE GÉNERO Y CONSECUENCIAS DE SU DESAPARICIÓN

Buena parte de los elementos identificados como parte del valor añadido del componente de proyectos ya han sido mencionados directa o indirectamente en este informe. En el presente apartado se realiza una rápida revisión de ellos, prestando mayor atención a los que se han abordado con un menor grado de detalle. Se ha optado por estructurarlo teniendo en cuenta sus características diferenciales en el contexto general de los instrumentos de financiación de la Cooperación Española que son los que conforman el valor añadido del instrumento. Según las fuentes consultadas, estos elementos característicos pueden clasificarse en los que tienen que ver con el modo en el que se conceptualizó el componente de proyectos y en los que tienen que ver con el modo en el que se procedió.

2.2.4.1 CÓMO SE CONCEPTUALIZÓ EL COMPONENTE DE PROYECTOS

Durante su vigencia, uno de sus objetivos fue *“asegurar que en los proyectos se cumplía en todas sus fases la participación de las mujeres y su acceso a los recursos y beneficios del desarrollo, y se reconociera y valore su papel en todos los niveles y ámbitos de planificación”*. Desde la Conferencia de Beijing, este propósito se alinea con el enfoque GED, reconocido y promovido por las organizaciones feministas y los foros internacionales del Sistema de NN.UU., de la UE y del CAD/OCDE como el más efectivo para favorecer la igualdad y equidad de género en las acciones de desarrollo.

⁷⁶ En todos los casos en los que existen financiaciones cruzadas la vía de llegada a la organización de mujeres es siempre una ONGD española.

El componente de proyectos es conceptualizado por el IMIO como un instrumento de avance en el logro de ese objetivo, avance que ha de producirse en conexión con las políticas y planes nacionales de igualdad, lo que viene favorecido por el hecho de que sea el propio Instituto el órgano responsable de su promoción y gestión durante prácticamente 20 años. El hecho de que el componente de proyectos se vinculase a los planes de igualdad constituye un elemento de valor añadido y lo es también su ubicación institucional, que aseguró durante muchos años su continuidad temporal y estratégica, al tiempo que garantizaba una adecuada comprensión del enfoque GED y un compromiso con su aplicación, en coherencia con los compromisos internacionales de España. En aquellos momentos, la AECID contaba con una limitada capacidad institucional en género y su misión se encontraba definida de manera diferente desde un punto de vista sectorial, lo que habría hecho problemática su gestión.

A partir del año 2005 el marco nacional de referencia en cooperación se alineó con los compromisos internacionales en género y la institucionalidad de género en la AECID fue “adquiriendo músculo”, por lo que a partir de ese momento este valor se diluye un poco. Sin embargo, aún es relevante que el componente de proyectos siga “conectado” a las políticas de igualdad, porque permite salvaguardar su naturaleza y una adecuada ejecución y la protege, al menos en parte, de los cambios de prioridades en las políticas de cooperación, cuando la institucionalidad de género aún no se encontraba consolidada.

Forma parte también de su valor diferencial su compromiso con el fortalecimiento de las organizaciones de América Latina para promover el empoderamiento y los derechos de las mujeres. Estas organizaciones cuentan con ventajas de cara a facilitar los objetivos pretendidos ya que, por una parte, se encuentran alineadas y cuentan con práctica en el uso del enfoque GED y, por otra, podían actuar como aliadas para integrar los intereses estratégicos de las mujeres en propuestas de desarrollo más amplias, por lo que fortalecerlas incrementaba la probabilidad de que pudiesen desempeñar ese papel.

El IMIO cuenta con una clara comprensión de este doble valor y es por ello que el componente de proyectos fue concebido como un instrumento de financiación directa a organizaciones de mujeres en ALC. Esta modalidad de financiación les permite trabajar en su propia agenda estratégica, de manera autónoma y sin injerencia de terceros y es una fórmula pionera: “*ni siquiera las cooperaciones más avanzadas del norte habían pensado en ello*”, como menciona una experta y consultora internacional en género y desarrollo. Este aspecto fue muy valorado por las organizaciones y también por otros actores vinculados al Componente (ONGD, IMIO y OTC) porque permitía aprovechar el “saber hacer” ya existente y amplificar los resultados de las intervenciones.

También se ha mencionado previamente otro elemento de valor añadido, en este caso en un segundo nivel: el componente de proyectos promovió relaciones horizontales de solidaridad entre organizaciones de ALC y ONGD españolas. Se introdujeron elementos que fomentaban los lazos de cooperación y el aprendizaje mutuo, mitigando el riesgo de que las relaciones se estableciesen de manera vertical. Por ejemplo: el ajuste de los perfiles de la organización española y la de ALC proyecto a proyecto, el requisito de que parte del seguimiento de la ONGD española se realizase in situ, lo que permitía el conocimiento directo de las organizaciones, de

su trabajo y del contexto de ejecución del proyecto y el establecimiento de montos máximo para la ejecución y el seguimiento, lo que delimitaba el componente monetario de manera que se evitaban posibles discrepancias entre las organizaciones.

2.2.4.2 CÓMO SE PROCEDIMENTÓ

Como resultado de la evaluación intermedia realizada, a partir de 2005 se introduce una serie de mejoras en la gestión del componente de proyectos que, visto con perspectiva y en relación con algunos de los resultados que obtuvieron, se han convertido en elementos de valor añadido. Los cambios en el procedimiento de gestión fueron ideados como un instrumento pedagógico para incorporar el enfoque GED a los proyectos y así promover una mayor apropiación del instrumento por parte de la AECID, al tiempo que se apoyaban en el procedimiento estándar acordado en los protocolos anteriores.

Ya antes de la evaluación el IMIO era consciente del limitado éxito del componente de proyectos para contribuir a incorporar el enfoque GED a las actuaciones de la AECID. De hecho, se había puesto en marcha una dinámica por la que se desviaban al IMIO todas las demandas de financiación de las organizaciones de mujeres que deseaban dar continuidad a sus actuaciones y a sus agendas de incidencia, sin que el número creciente de solicitudes hubiese traído consigo un interés en apoyarlas con fondos adicionales desde AECID. Hay que tener en cuenta que el papel de las OTC en la gestión de la Convocatoria era clave, ya que eran quienes habían de “traducir” sus bases (que reflejan sus objetivos y prioridades) a las prácticas de la Cooperación Española en los países socios.

El IMIO trató de revertir esa situación tras la evaluación intermedia, fortaleciendo el proceso de gestión anual y diseñando herramientas metodológicas de uso obligatorio para la incorporación del enfoque GED. La aplicación de las herramientas y el fortalecimiento del proceso de gestión mejoraron el nivel de apropiación, si bien no en todas las Oficinas. Diversos informantes de la AECID, tanto de sede como de terreno, indican que los principales factores que facilitaban, o no, los cambios propiciados por la Convocatoria eran la cultura institucional previa de la OTC y su grado de sensibilización y formación en materia de género y desarrollo. Por otra parte, en muchas ocasiones los efectos tampoco alcanzaban al conjunto la Oficina. De hecho, en muchas ocasiones se limitaban a la persona que centralizaba las actuaciones de temática de género, lo que se veía facilitado precisamente por la propia centralización, que dificultaba la extensión de los aprendizajes por el resto de la estructura de la OTC. Se considera que este hecho, sin embargo, no hace desaparecer el valor añadido del procedimiento para contribuir al propósito del componente de proyectos, aunque sí disminuye las probabilidades de sostenibilidad del conjunto.

De manera muy breve, algunos de los elementos que ya se han mencionado anteriormente y que también contribuyeron al valor añadido del Componente fueron:

- Se logró un **fuerte impulso de la integración del enfoque GED en los proyectos**: todos ellos contemplaban debidamente y de manera explícita la participación de mujeres

en las primeras fases del ciclo de gestión (diagnóstico, ejecución y seguimiento), como se ha constatado en los estudios de caso y en las memorias iniciales y finales de todos los proyectos del periodo evaluado.

“Cada fase estuvo pensada y analizada desde una perspectiva de género [...] Se cuidó que todos los elementos fueran homogéneos, comparables que apuntaran al mismo lugar, que fueran conocidos por todos. Claro, el trabajo de gestión era inmenso pero teníamos seguridad en que lo estábamos haciendo bien, no de cualquier modo.” Representante de la AGE

- Las herramientas metodológicas diseñadas se percibían como rigurosas y amigables por las organizaciones que tenían que utilizarlas. Las recuerdan como claras y muy útiles, con un proceso transparente y relativamente poco farragoso. Eso no le restaba dificultad técnica a su aplicación, ligada a la formulación de los proyectos. Las organizaciones reconocen la utilidad de las herramientas y las siguieron utilizando para la formulación de sus proyectos.

“Comparado con otros donantes, era un formulario muy claro y dirigido [...] Nosotras llevamos más de 5 años utilizando su planilla de presupuesto de la Convocatoria, para que comprendas lo útil que nos resultaron”. Organización de mujeres en ALC

“Era un formulario complejo, pero completo y amigable. Te ayudaba a darle una vuelta a tu propuesta y reflexionar sobre ella, sobre qué podías lograr y cómo lo ibas a hacer”. Organización de mujeres en ALC

- Finalmente, el procedimiento promovió un mayor conocimiento de las organizaciones de mujeres y sus agendas por parte de los actores de la Cooperación Española. La puesta en marcha de cada convocatoria anual conllevaba una gran carga de trabajo administrativo y un elevado nivel de coordinación entre las partes (IMIO, AECID/OTC, ONGD españolas y organizaciones en los países socios) que, como contrapartida, garantizaba un conocimiento más cercano —o al menos una cierta familiaridad— con el trabajo que realizaban las organizaciones; un conocimiento que contribuía a su vez a revalorizar su papel en el desarrollo y en la construcción de ciudadanía. Se ha incluido una tabla sintética de los roles de cada uno de los actores en la Convocatoria en el Anexo 19.

“Fue una vía de llegada a las organizaciones de mujeres [...] Sabíamos que estaban, pero no exactamente dónde”. Coordinación OTC

La relación de la OTC con el movimiento feminista del país es histórica, probablemente nos podemos remontar a la Convocatoria de proyectos del Instituto. Coordinación OTC

La **desaparición del componente de proyectos** en 2010 ocurre en un contexto de retirada drástica de la AOD destinada a ALC⁷⁷, una región conformada por países de renta media que quedaban fuera del mapa de la pobreza al que se destinaba el grueso de la AOD de los principales

⁷⁷ Según el servicio de estadísticas de la OCDE (OECD.Stat), América Latina recibió en 2014 casi 10.600 millones de dólares menos que en 2009 y su peso perdió casi 7 puntos porcentuales (6,8%) sobre el total de la ayuda a todos los países en desarrollo.

donantes. Teniendo en cuenta únicamente la Cooperación Española, en 2010 se produce un decremento del 83% sobre el total de la AOD bruta destinada a género como sector (en este análisis tan sólo se ha utilizado el CRS 15170). Este dato resulta más esclarecedor sabiendo que el apoyo a los mecanismos de igualdad concentra el mayor porcentaje de AOD vía programas bilaterales, lo que significa que no sólo desaparece el componente de proyectos, sino que el resto de la financiación a las organizaciones de mujeres fue igualmente desapareciendo en el mismo periodo.

Las organizaciones beneficiarias sí identifican algunas consecuencias directas de la pérdida de esta financiación. De manera ilustrativa, la encuesta (Tabla 15) resalta sobre todo la reducción de sectores de intervención y una pérdida en el nivel de interlocución, además de destacar que estos efectos no han desaparecido con el paso del tiempo. Las entrevistas realizadas a las organizaciones y la consulta de fuentes secundarias confirman que la mayoría de estas organizaciones han tenido que:

- Reducir su tamaño, lo que también incrementa sus dificultades para obtener recursos que les permitan implementar sus programas y sus visiones.
- Reducir sus actividades o eliminar personal debido a limitaciones financieras, pero también por el tipo de fondos que reciben: para acciones puntuales, insuficientes, sin apoyo a procesos estratégicos y orientados a la provisión de servicios.
- Concentrarse en temas concretos, perdiendo con ello parte de la visión holística con la que abordaban su trabajo y activismo.

La gran mayoría de las organizaciones de mujeres y los colectivos feministas no es autosuficiente ni financieramente autónoma, por lo que se han visto fuertemente afectadas por la retirada del apoyo financiero de donantes que apoyaban su agenda política de incidencia y movilización. La ausencia del componente de proyectos se suma a este “abandono”, sentido en estos términos por las organizaciones consultadas. No obstante, es necesario tomar esta información con cierta cautela, ya que las organizaciones beneficiarias son las principales afectadas por la disminución de la financiación.

Tabla 15. Consecuencias de la desaparición de la convocatoria para las organizaciones y su trabajo

	TOTALMENTE DE ACUERDO	BASTANTE DE ACUERDO	POCO DE ACUERDO	NADA DE ACUERDO
Se han reducido los recursos disponibles (técnicos y financieros) para el desarrollo y mantenimiento de proyectos, servicios etc.	87,5%	12,5%	0,0%	0,0%
Se han reducido los ámbitos y sectores de intervención en los que actualmente trabaja su organización	50,0%	37,5%	0,0%	12,5%
Ha tenido efectos negativos sobre el grado de interlocución con otras organizaciones a nivel nacional e internacional	37,5%	43,8%	12,5%	6,3%
Tuvo efectos negativos en el momento de su desaparición, pero esos efectos ya no están presentes en la actualidad	6,3%	37,5%	43,8%	12,5%
Los efectos de su desaparición fueron poco perceptibles.	6,3%	18,8%	37,5%	37,5%

Fuente: Encuesta a organizaciones.

Por otra parte, el impacto de la desaparición del componente de proyectos no tiene las mismas implicaciones para todas las organizaciones. Las de mayor tamaño y alcance, si bien han sentido los efectos, han podido construir alianzas y relaciones a nivel regional e internacional que les ha permitido continuar con su actividad. Sin embargo, el impacto sobre las más pequeñas ha tenido consecuencias graves. Por ejemplo, las que desempeñaban su actividad en el ámbito local (municipal y departamental) pierden de este modo no ya unos salarios mínimos para la dedicación exclusiva de su personal, sino aspectos materiales tales como la conectividad, un lugar de reunión o materiales mínimos para su funcionamiento (papel, tinta para impresora, etc.), lo que supone que realmente pierden su capacidad de acción.

Durante las entrevistas de los estudios de caso se ha recogido información sobre intentos de generar recursos propios por diferentes vías (emprendimientos culturales, cuotas de membresía, etc.), que les permite “no cerrar y continuar un poco más en el camino”, si bien son muy insuficientes para su acción. Identifican que un factor determinante para poner en marcha iniciativas de autofinanciación es tener asegurada una infraestructura básica —el local en propiedad, por ejemplo— que habitualmente no puede ser cubierta por los recursos de los financiadores, dirigidos en exclusiva a la prestación directa de servicios.

Y esto ocurre al mismo tiempo que en los foros internacionales existe un reconocimiento sin precedentes sobre la necesidad de “invertir en las mujeres y las niñas”, que no ha revertido hasta el momento en un aumento de la financiación de las organizaciones de mujeres en ALC. De hecho, la reducción de la financiación a organizaciones de mujeres se produce al tiempo que se incrementan las influencias y fuerzas conservadoras internas en los países, con lo que las organizaciones de mujeres se ven atrapadas en una espiral de debilitamiento y en la incapacidad de hacer frente a políticas regresivas y a la pérdida de derechos logrados en las últimas décadas.

En términos presupuestarios, el peso de la Convocatoria era modesto en relación a otros actores o instrumentos⁷⁸ o en los años donde las cooperaciones de los países del norte de Europa tenían una mayor presencia en la región. Sin embargo, las organizaciones beneficiarias conceden mucho valor a que se las tratase como agentes de cambio, que es el aspecto que falta actualmente.

Por su parte, las personas consultadas en las OTC mencionan que la desaparición de la Convocatoria ha supuesto una cierta “pérdida de identidad” de la Cooperación Española, que antes estaba muy clara para todos los actores, por su proximidad a las organizaciones de mujeres. Esta percepción es corroborada por las personas consultadas fuera de AECID y también por las organizaciones que respondieron a la encuesta (Tabla 16). Según estas personas, la Convocatoria proporcionó “vínculos intensos e interesantes” del IMIO y de la AECID con las organizaciones de mujeres en toda América Latina. El IMIO consiguió una importante penetración en el movimiento feminista, que era respaldado por los esfuerzos de las OTC y sus unidades de género por establecer y fortalecer vínculos con las organizaciones de mujeres de los países de la región entre estos agentes.

“Una de las fortalezas de esta OTC, que es una fortaleza histórica, es la relación con la sociedad civil y muy en particular con las organizaciones feministas [...] que nos permitía aprovechar como capital también para nuestra cooperación [...]. Ahí tenemos un valor añadido de la trayectoria de la oficina, que estamos perdiendo.” Coordinación OTC.

Tabla 16. Efectos en el posicionamiento de la Cooperación Española en relación la temática de género

Sí, porque la mayor contribución en este ámbito se producía a través de este programa.	62,5%	10
Si, aunque hay otros programas que han contribuido al posicionamiento de la Cooperación Española en esta materia igual o más que éste.	18,8%	3
La incidencia de la desaparición de la convocatoria ha sido limitada.	12,5%	2
La desaparición de esta convocatoria no ha tenido ninguna incidencia sobre el posicionamiento de la Cooperación Española en este ámbito.	0,0%	0
Ns/Nc	6,2%	1

Fuentes: Encuesta a organizaciones.

⁷⁸ Según los datos obtenido del seguimiento del PACI 2003-2006 y en la plataforma infoAOD para el periodo 2007-2014, MAEC habría aportado el 75,1% (439,4 M€) de toda la AOD española destinada al CRS 15170, seguido por la Comunidad Autónoma del País Vasco con 6,18% (36,2 M€), las EELL del País Vasco, 4,15% (24,3 M€), Cataluña con 2,75% (16,1 M€), la Comunidad Andaluza con un 1,86% (10,9 M€). Para este periodo, el MSSSI se situaría en octavo lugar en el apoyo financiero a organizaciones de mujeres con el 0,95% (5,6 M9€) del total de la AOD.

Otras personas consultadas en las OTC, si bien reconocen efectos en el diálogo de políticas y las alianzas construidas entre las OTC y las organizaciones de mujeres durante la última década, achacan el debilitamiento de estas alianzas a la situación general de la Cooperación Española y a la reducción de su AOD destinada a la región⁷⁹ y no expresamente a la desaparición del componente de proyectos. En otros casos no se percibe una consecuencia significativa en la desaparición de la Convocatoria porque las OTC entienden que han encontrado otros formatos de colaboración con las organizaciones de mujeres por vías indirectas o que la ausencia de financiación para el sector género queda paliada por los ejercicios de transversalización que están realizando en los MAP.

“Lo que te permitía esta convocatoria era dar un apoyo directo a organizaciones de mujeres, tener una mayor interrelación, una mayor capacidad de trabajo conjunto con organizaciones de mujeres de los países en desarrollo. [...] En general lo que ha afectado a la cooperación española es ese recorte drástico de recursos para la cooperación y la financiación del Programa es una parte más del problema global”. Coordinación OTC.

“En nuestro caso no veo tantas consecuencias. A través de nuestras ONG estamos trabajando con organizaciones de la sociedad civil y nosotros, no porque no exista esta convocatoria vamos a dejar de trabajar este tema [...] Tratamos de consolidar las alianzas que ya llevamos con ONU Mujeres [...]. Evidentemente nos ayudaría mucho podernos apoyar en estas convocatorias si se volvieran a retomar, pero en todo caso tenemos la voluntad firme de apoyarlas a través de la cooperación gobierno–gobierno”. Coordinación OTC.

Como puede verse la situación es dispar. A ello mismo apuntan los resultados de los estudios de caso: en Nicaragua, por ejemplo, se ha producido un importante distanciamiento entre la OTC con las organizaciones de mujeres, que han llegado incluso a expresar su insatisfacción con el trabajo desarrollado actualmente en relación con la violencia de género. En Ecuador, sin embargo, el mantenimiento de las relaciones con las organizaciones de mujeres fue confirmado durante las entrevistas, a pesar de que la fragmentación del movimiento feminista en el país las hace más difíciles.

“Lo que te permitía esta convocatoria era dar un apoyo directo a organizaciones de mujeres, tener una mayor interrelación, una mayor capacidad de trabajo conjunto con organizaciones de mujeres de los países en desarrollo. [...] En general lo que ha afectado a la cooperación española es ese recorte drástico de recursos para la cooperación y la financiación del Programa es una parte más del problema global”. Coordinación OTC.

⁷⁹ La Cooperación Española, por vínculos históricos —pero especialmente políticos y económicos— es el primer país donante de la región, llegando a concentrar en algunos periodos hasta el 37,5% de su AOD total bruta (1.550,1 millones de euros). En esta misma línea, América Latina también se veía privilegiada al destinar el 66,5% de su AOD bilateral a países de renta media (57,8% de renta media-baja y el 8,7% a países de renta media-alta).

“En nuestro caso no veo tantas consecuencias. A través de nuestras ONG estamos trabajando con organizaciones de la sociedad civil y nosotros, no porque no exista esta convocatoria vamos a dejar de trabajar este tema [...] Tratamos de consolidar las alianzas que ya llevamos con ONU Mujeres [...]. Evidentemente nos ayudaría mucho poderlos apoyar en estas convocatorias sí se volvieran a retomar, pero en todo caso tenemos la voluntad firme de apoyarlas a través de la cooperación gobierno–gobierno”. Coordinación OTC.

Como puede verse la situación es dispar. A ello mismo apuntan los resultados de los estudios de caso: en Nicaragua, por ejemplo, se ha producido un importante distanciamiento entre la OTC con las organizaciones de mujeres, que han llegado incluso a expresar su insatisfacción con el trabajo desarrollado actualmente en relación con la violencia de género. En Ecuador, sin embargo, el mantenimiento de las relaciones con las organizaciones de mujeres fue confirmado durante las entrevistas, a pesar de que la fragmentación del movimiento feminista en el país las hace más difíciles.

2.3 EL PROGRAMA MUJER Y DESARROLLO Y LA COLABORACIÓN AECID-IMIO

2.3.1 INCIDENCIA DE LA COLABORACIÓN INTERINSTITUCIONAL EN LA COHERENCIA ENTRE LAS POLÍTICAS DE IGUALDAD Y COOPERACIÓN AL DESARROLLO Y EVOLUCIÓN EN RELACIÓN CON EL CONTEXTO NACIONAL E INTERNACIONAL

NOTA. Este apartado debería ser leído contando con la información contenida en el Anexo 14, en el que se ha incluido una cronología de los principales hitos que han experimentado estas políticas en el ámbito internacional y nacional, así como una serie de notas referidas a su relevancia para el objeto de esta evaluación.

Con 22 años de permanencia y continuidad, la longeva ejecución del Programa de Cooperación Mujer y Desarrollo ha convivido con las transformaciones en la agenda internacional de desarrollo y en la arquitectura de la ayuda, así como con los avances en el reconocimiento de la igualdad de género como pilar del desarrollo. El Programa ha convivido también con distinto hitos nacionales que muestran la evolución del reconocimiento de la igualdad de género en la política de cooperación del país. Este apartado da cuenta del grado de coherencia entre las políticas de igualdad y cooperación que requiere tanto una mirada sincrónica como evolutiva. Además, se ha incorporado también información sobre las relaciones que tienen lugar entre la AECID y el IMIO fuera del marco del Programa, ya que se considera imprescindible para entender la colaboración que se produce entre ellos a otros niveles.

2.3.1.1 EL CONTEXTO INTERNACIONAL

El proceso de reconocimiento de la igualdad de género como un prerrequisito para el desarrollo ha venido produciéndose en la agenda internacional en las últimas décadas. La CEDAW (1979), el Decenio de la Mujer (1975-1985) son hitos que impulsaron el compromiso internacional por eliminar la discriminación contra las mujeres, como lo son en los años noventa la Conferencia de Viena (1993) donde se reconocen los derechos de las mujeres como derechos humanos o la Conferencia de El Cairo (1994) donde se asume la necesidad de reconocer y proteger los derechos sexuales y reproductivos de mujeres y hombres.

No obstante, el momento clave de los compromisos internacionales de género fue la IV Conferencia Mundial sobre Mujeres de Naciones Unidas (1995) con la aprobación de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing, considerada un hito histórico por la multitud de contribuciones que aporta a nivel conceptual. Beijing supone el traslado del foco de atención de las mujeres como problema al concepto de género, a la necesidad de transformar las desiguales relaciones entre mujeres y hombres y de asumir esta tarea, no de forma aislada, sino como sociedad, integrándola en las actuaciones y políticas de los estados y los agentes de desarrollo. Es decir, fue aquí donde se produjo el reconocimiento:

- De la igualdad de género como un derecho y un requisito previo para el desarrollo y la paz.
- De la necesidad de atender las relaciones de género y las causas estructurales de la desigualdad, con manifestaciones en el ámbito económico, social, político y cultural, entre otros.
- Del enfoque GED frente al enfoque MED que había predominado hasta aquel momento.
- De la necesidad de aplicar la estrategia dual de transversalidad de género y el empoderamiento de las mujeres para abordar las raíces de la desigualdad y avanzar hacia la igualdad. Se asumió internacionalmente que la igualdad entre mujeres y hombres debía estar en el centro de todas las políticas públicas, incluidas las políticas de desarrollo.

Algunos foros internacionales de gran relevancia (en concreto, el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE y la Unión Europea) reconocieron este principio de igualdad rápidamente, trasladando los compromisos asumidos en Beijing a sus directrices políticas y estratégicas. Además, estas instancias urgieron a sus países asociados a:

- Evolucionar del enfoque MED al GED en sus políticas y prácticas de cooperación.
- Facilitar la integración del enfoque GED en el conjunto de sus actuaciones de desarrollo y en las acciones que promocionasen la igualdad entre mujeres y hombres.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) supusieron un retroceso respecto a la Plataforma de Acción de Beijing⁸⁰, pero la Cumbre de los ODM 2010 volvió a retomar y a subrayar la necesidad de recuperar la agenda alcanzada en la década de los noventa como carta de navegación para acelerar la consecución del ODM 3 “*Promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres*” y como referencia para valorar los logros alcanzados a nivel nacional e internacional en relación a la igualdad entre mujeres y hombres, la erradicación de la pobreza y el desarrollo económico y social.

Esta es también la línea seguida en el debate sobre la Agenda de Desarrollo Post 2015 donde la igualdad de género fue reconocida como una clara prioridad. La materialización de este reconocimiento se produce en la Agenda 2030: el Objetivo de Desarrollo Sostenible 5 es específico de género y en los restantes ODS existe un tratamiento transversal para abordar el carácter sistémico y estructural de la desigualdad entre mujeres y hombres. Este abordaje había sido reclamado por las organizaciones feministas y sus aliadas desde la Declaración del Milenio (2000), señalando reiteradamente la necesidad de contar con una agenda internacional de desarrollo con un enfoque transformador de género, que se centrara en las causas estructurales y sistémicas de la desigualdad y acogiera los derechos humanos como parte de un enfoque integrador del desarrollo y que no lo contemplara únicamente desde criterios de crecimiento económico. La Unión Europea ha abogado y promovido este enfoque transformador a lo largo de los últimos años, convirtiéndose en una aliada de las organizaciones feministas en este proceso.

Por su parte, la Agenda de la Eficacia y Calidad de la Ayuda y la Declaración de París (2005) promovida por el CAD/OCDE ha sido acusada por numerosas expertas de todos los ámbitos de ser ciega al género, olvidando la agenda de derechos de la década de los noventa e ignorando el reconocimiento del principio de igualdad de género como prerrequisito y objetivo del desarrollo⁸¹. Los compromisos asumidos en la Agenda para la Acción de Accra (2008) constituyeron un avance relevante respecto de la Declaración de París, si bien las mejoras se produjeron fundamentalmente en el plano discursivo, ya que no se acompañó de medidas concretas, metas o compromisos con plazos fijos para la rendición de cuentas.

Las organizaciones de mujeres han venido trabajando para tratar de superar la “neutralidad” técnica de la Agenda de la Eficacia, generando estrategias dirigidas a corregir esta distancia, sin demasiado éxito por el momento. La UE y el grupo de expertas del CAD han apoyado claramente este proceso, y han movilizado una agenda internacional para acercar la Agenda de la Eficacia y la Calidad de la Ayuda a un desarrollo más integrador que abrace la igualdad de género y los derechos humanos. El Plan de Acción Conjunto sobre Igualdad de Género y Desarrollo de Busan (2011), enmarcado en la Alianza Mundial para la Cooperación al Desarrollo Eficaz, tampoco logró avances en este sentido.

⁸⁰ Los ODM produjeron un amplio debate en el movimiento de mujeres por representar una mirada reduccionista de la Agenda de Derechos fruto de las Conferencias Mundiales de los 90 y por mantener la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en la periferia de la agenda global de desarrollo, sin contemplarla como tema transversal en el conjunto de los ODM.

⁸¹ Esa “ceguera” de género se constata principalmente, en los siguientes elementos: falta de participación de organizaciones de mujeres en los Foros, indicadores no ligados al progreso de los compromisos de las Convenciones Internacionales y carácter no vinculante de la equidad de género para el alineamiento con las políticas públicas.

2.3.1.2 EL CONTEXTO NACIONAL

En relación a la política nacional de igualdad, el compromiso con la igualdad de género quedó recogido en la Constitución española (1978) y fue desarrollado en la LOIEMH (2007). En ese intervalo la política pública de igualdad se inicia en el I PIOM (1987), alineada con los avances internacionales en el reconocimiento del principio de igualdad como eje central para el desarrollo y también alineada con la agenda de derechos de las mujeres. Desde el III PIOM (1997-2000) hasta la actualidad, las políticas de igualdad se han alineado con el contenido, enfoque y estrategias propuestas en la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing, incluyendo:

- El compromiso con la incorporando el enfoque GED en la acción estatal y de otros actores.
- El reconocimiento de la importancia de abordar simultáneamente una estrategia de transversalidad de género y acciones específicas dirigidas a la igualdad de oportunidades (acciones positivas).
- Una especial atención al fortalecimiento de capacidades institucionales y humanas para progresar hacia la igualdad de género.

Estos elementos, presentes en la política de género en desarrollo desde hace casi dos décadas, se vieron fortalecidos considerablemente por la posterior aprobación de la LOIEMH (2007).

En el ámbito de la política de cooperación internacional al desarrollo, el compromiso con la igualdad de género se puso de manifiesto con la ratificación por parte del Estado español de la CEDAW (1984), su protocolo facultativo (2001) y de la Plataforma para la Acción de la Conferencia de Beijing (1995), así como en la Ley de Cooperación Internacional 23/98. Sin embargo, el traslado de este compromiso al ámbito de la planificación estratégica fue bastante más tímido, incorporando sólo parte de los acuerdos internacionales en materia de género y desarrollo. Según las fuentes analizadas esta disparidad se debió, al menos en parte, a que la suscripción de los acuerdos internacionales eran una exigencia derivada tanto de la pertenencia de España a la UE, como de su asociación a la OCDE (con el correspondiente compromiso de asumir los acuerdos a nivel internacional adoptados por el CAD). A continuación se describe brevemente la evolución en los sucesivos Planes Directores.

El I Plan Director (2001) se asienta en la promoción de la igualdad de oportunidades —como también lo hará la I Estrategia de Género de la Cooperación Española (2004)— y la contempla como una prioridad horizontal, sin reconocer “género y desarrollo” como prioridad sectorial de la Cooperación Española. Esta situación cambia cualitativa y cuantitativamente a partir del II Plan Director (2005) y se consolida con el tercero (2009). Es en ese momento cuando se produce el ajuste entre la política de cooperación y la de igualdad, ambas alineadas con la Plataforma de Acción de Beijing, reflejando la apuesta por la igualdad de género de la agenda de gobierno en estos años⁸².

⁸² Por ejemplo, primer gobierno paritario del Estado español en toda su historia, aprobación de la Ley de medidas de protección integral contra la violencia de género (Ley 1/2004), Ley para la promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia (Ley 39/2006) y Ley Orgánica para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (Ley 3/2007).

El II Plan Director identifica la equidad de género como prioridad horizontal y establece un sector específico de “Género y Desarrollo”. Se pasa a impulsar la promoción de la equidad como requisito para el desarrollo y la paz y a poner el foco en las desigualdades estructurales de género, adoptando el enfoque GED (se impulsa el empoderamiento y los derechos de las mujeres, así como la transversalidad de género, alineándose así con la Plataforma de Beijing).

El III Plan Director de la Cooperación Española (2009-2012) se mantuvo en la línea del Plan anterior, incidiendo en la necesidad de seguir avanzando en la promoción de la transversalidad de género y en el empoderamiento de las mujeres para contribuir a una igualdad real. Asimismo, se alinea con la Agenda de la Eficacia, pero incorpora el enfoque de Derechos Humanos de las mujeres como la mejor forma para luchar contra la pobreza y aprovechar las potencialidades de la Agenda. En la misma dirección, el último Plan Director de la Cooperación Española (2013-2016) identifica entre sus ocho orientaciones generales una específica de género (OE 5) para avanzar en materia de igualdad, proponiendo impulsar la transversalización del enfoque GED y define los tres niveles de actuación contemplados en la Estrategia de Género.

La Estrategia de Género en Desarrollo de la Cooperación Española (en 2007, aún vigente el IIPD) asume como objetivo general la promoción del pleno ejercicio de los derechos humanos y la ciudadanía de las mujeres como forma directa de incidir en la reducción de la pobreza. Para ello, considera central potenciar la institucionalización del enfoque de género, trabajar la transversalidad de género en las otras prioridades horizontales y promover el pleno ejercicio de los derechos económicos, sociales, sexuales y reproductivos, civiles, políticos y culturales de las mujeres. Se introduce el enfoque GED-EA (enfoque GED en articulación con los principios de la Eficacia de la Ayuda) y pone el foco en distintas actuaciones para el avance hacia la igualdad formal, la igualdad real y el empoderamiento de las mujeres.

2.3.1.3 LA EVOLUCIÓN DEL PROGRAMA MUJER Y DESARROLLO

Con este telón de fondo, el Programa comienza su andadura en 1988, en un contexto de búsqueda de alternativas a los modelos de desarrollo existentes que den respuesta a las crecientes desigualdades y a la pobreza en el mundo. Nace inmerso en estas aproximaciones, planteando una nueva posibilidad de trabajar desde la cooperación para el avance de la incorporación de las mujeres a los procesos de desarrollo. Dentro del enfoque MED, el Programa asume desde sus inicios la necesidad de diseñar y desarrollar propuestas que apunten hacia la justicia de género definida como el “acceso a” y el “control sobre” los recursos, junto con una estrategia de empoderamiento dirigida a promover la agencialidad de las mujeres y a estimular su potencial como agentes de cambio. A lo largo de sus años de ejecución, el Programa se enraizará en este propósito, alineándose y apropiándose de los avances a nivel internacional de la agenda de derechos humanos y el reconocimiento del principio de igualdad de género.

El Programa mantiene la coherencia con el marco de referencia nacional y su reconocimiento del principio de igualdad de género y de los compromisos de la Declaración de Beijing. Se alinea también con la Ley de Cooperación Internacional de 1998 y con su desarrollo en los correspondientes Planes Directores; se alinea con la Ley Orgánica para la igualdad efectiva de mujeres y hombres de 2007 y los sucesivos planes de igualdad y con la Estrategia de Género

de la Cooperación, también de 2007. Desde otro punto de vista, el Programa irá incorporando las prioridades geográficas y temáticas de la Cooperación Española y actualizando el contenido del componente de formación, incluyendo los debates y avances de la agenda internacional y nacional en materia de género y desarrollo.

No obstante, el elemento de coherencia más significativo y que le aporta continuidad en el tiempo es su fidelidad con la Declaración y Plataforma de Beijing y su posterior desarrollo en las directrices y reglamentos del CAD y la UE. Ello fue posible, al menos en parte, porque el Programa siempre se encontró inscrito en la política de igualdad del Estado español, ya que era mencionado explícitamente en todos los Planes de Igualdad formulados hasta 2010, fecha de su desaparición como instrumento de cooperación para la igualdad de género. Dado que el III PIOM (1997) ya introdujo el enfoque GED en la política de igualdad, se pudo salvaguardar la alineación del Programa con Beijing, cuando la Cooperación Española aún contemplaba tímidamente la aplicación de los compromisos internacionales asumidos por el país en materia de género en desarrollo.

Es decir, si bien las políticas de igualdad respondían con rapidez a los acuerdos y consensos internacionales de los tres foros de referencia (NN.UU. CAD/OCDE, UE), la política de cooperación mostró más resistencia a su integración y no fue hasta 2005 que se produjo la alineación, si bien desde enfoques de trabajo un tanto escorados hacia el enfoque MED. El I Plan Director muestra la distancia existente entre su propuesta y la del IMIO fijada en el III PIOM, así como el distinto grado de apropiación de la doble estrategia de Beijing y del reconocimiento del enfoque GED. Sin embargo, de manera paulatina a partir del año 2000 la Cooperación Española fue dotándose poco a poco de personal especializado en género y se reconoce la dimensión horizontal del enfoque GED, si bien se sigue dejando su aplicación a las distintas interpretaciones de los responsables de la toma de decisiones, tal y como reconocen todos los informantes.

En el año 2005 se produce un cambio de tendencia en este aspecto. Hasta entonces el Programa muestra una mayor coherencia con la agenda internacional de igualdad que la propia política de cooperación española. En correspondencia, el Programa no se ajusta totalmente a algunos de los lineamientos estratégicos de la política de cooperación, puesto que esto hubiera supuesto una involución desde lo acordado en Beijing (el I PD no asumía el enfoque GED en su doble dimensión y el enfoque de empoderamiento no formaba parte de sus postulados). A partir de 2005, sin embargo, con la aprobación del II Plan Director 2005-2008, desaparece la brecha existente entre las políticas de igualdad y cooperación en torno al reconocimiento y tratamiento del enfoque GED, lo que asegura que el Programa se alinea con ambas a partir de este momento.

Desde entonces se inicia una etapa de importantes cambios en la Cooperación Española, que traerán consigo un salto cualitativo en la prioridad que se otorga a la igualdad de género y un salto cuantitativo de la AOD destinada a este sector. También será éste el momento donde la alineación de la política de género en desarrollo de la Cooperación España con los compromisos internacionales resulte más clara.

La alineación horizontal de ambas políticas se aprecia claramente en la Estrategia de Género de la Cooperación, que nace como un instrumento fundamental para la aplicación efectiva de la LOIEMH en las políticas de desarrollo y como vehículo para conseguir una aplicación más eficaz del enfoque GED en todos los instrumentos de la Cooperación. Como instrumento de coherencia, su contenido permeará, a su vez, otros documentos programáticos en materia de género y desarrollo, tales como el Plan de Acción Mujeres y Construcción de la Paz de la Cooperación Española (2009) o el Plan de Actuación Sectorial de Género de la AECID (2011). Respecto a la Agenda de la Eficacia, el Programa no experimentará cambios sustantivos y pasa sin modificaciones a ser un instrumento de la aplicación del contenido de la Estrategia de Género y del enfoque GED-EA.

Cuadro 9. Relaciones entre la AECID y el IMIO en el ámbito del Programa. 1988-2003

El Programa Mujer y Desarrollo fue promovido por personas en el ICI (posteriormente AECID) y el IMIO que identificaron el interés mutuo de crear un sector de cooperación dirigido a atender las necesidades específicas de las mujeres. La formalización de la relación y la acción conjunta se materializó en la suscripción de 5 Convenios (Anexo 15) que establecen el marco general de actuación y el sistema de gobernanza para la coordinación, gestión y seguimiento de las acciones acordadas dentro de ellos. El primero de ellos marca no sólo el nacimiento del Programa, sino también el comienzo de las relaciones formales entre ambas instituciones.

La relación entre ambas instituciones comienza con una sintonía clara, pero muy pocos años después el Convenio Interministerial existente, no específico de género, recoge la interlocución de dos actores de sensibilidades y prioridades diferentes. Los roces institucionales surgieron de los desacuerdos sobre el tipo de proyectos a financiar y sobre el modo de canalizar directamente la financiación a las organizaciones en los países, en el marco normativo español (Ley de Presupuestos y Ley de Subvenciones) y con los instrumentos existentes en la Cooperación Española.

En 1993 se conformó con carácter permanente el Grupo de Trabajo sobre Mujer y Desarrollo, compuesto por miembros de AECID, SECIPI e IMIO para apoyar la implementación anual de los protocolos adicionales de los convenios.

Poco después, en 1996, la AECID y el IMIO se replantean el marco de coordinación por la existencia de desavenencias derivadas de los incumplimientos por parte de la AECID de los acuerdos establecidos entre ambas instituciones, que afectaban las relaciones del IMIO con las organizaciones de mujeres en ALC. El cambio estratégico en el marco de relación se concretó en:

- A solicitud del IMIO, la AECID deja de aportar fondos a los componentes del Programa desde 1996, así que desde ese momento el IMIO se encarga de la financiación y gestión de ambos componentes.
- Además, se acuerda canalizar los proyectos dirigidos a los mecanismos nacionales de igualdad y los proyectos regionales a la AECID, con el fin de que se integren en los acuerdos de cooperación establecidos entre el Gobierno español y los respectivos gobiernos de ALC⁸³.

- Convenio Marco entre el Instituto de Cooperación Iberoamericana del Ministerio de Asuntos Exteriores (MAE) y el Instituto de la Mujer del Ministerio de Asuntos Sociales (1988) con una modificación en 1989.
- Convenio Marco entre el MAE y el Ministerio de Asuntos Sociales (1990).
- Convenio Marco entre AECID y el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (MTAS) (1997).
- Convenio de Colaboración entre la AECID y el MTAS, para la coordinación de Actuaciones en orden a la Ejecución de Programas de Cooperación Internacional de interés mutuo con países en vías de desarrollo (2007).
- Convenio Marco de Colaboración entre el Ministerio de Igualdad y la AECID para transversalizar el enfoque de género en desarrollo y combatir cualquier forma de discriminación (2009).
- Convenio Específico entre el Instituto de la Mujer y la AECID, parte del Convenio Marco de 2009.

⁸³ Ya en 1995 la AECID comunica que sólo financiará proyectos dirigidos a fortalecer mecanismos de igualdad o a colaborar con este tipo de instituciones. Asimismo, comunica que utilizará únicamente dos tipos de instrumentos: (a) Asesoramiento y apoyo institucional (cooperación gubernamental) y (b) Programas, proyectos y actividades a desarrollar por ONG y otras asociaciones (cooperación a través de ONG). Estos proyectos serían financiados por AECID con cargo a la CAP (Resolución de 24 de Enero de 1995).

De este modo, el Programa queda excluido del marco general de coordinación que establecen los sucesivos convenios y el IMIO queda excluido de la coordinación formal de las actuaciones con los mecanismos de igualdad y de los programas regionales pactados en el marco de los programas bilaterales. Por estas razones, la colaboración entre ambos organismos se mantendrá desde entonces ajena al Programa Mujer y Desarrollo.

En el terreno, sin embargo, la situación es un poco diferente. Por una parte, las OTC asumen un rol cada vez más importante en la convocatoria de proyectos, especialmente a partir de 1997, lo que supone el conocimiento de los proyectos que se desarrollan en el país en ese marco. En paralelo, desde 1996 las OTC comienzan a recibir pasantes del componente de formación.

2.3.1.4 INCIDENCIA EN UNA MAYOR COHERENCIA ENTRE LA POLÍTICA DE IGUALDAD Y LA DE COOPERACIÓN

No se han encontrado evidencias de que la colaboración entre el IMIO y la AECID en el marco del Programa haya contribuido a la política de igualdad y la de cooperación. Aun siendo el Programa un instrumento de cooperación al desarrollo donde ambas políticas entran en una mayor coherencia entre la intersección, no ha jugado un papel articulador de la colaboración entre estas instituciones. Se identifican dos factores inhibidores de su posible potencial para influir en una mayor coherencia entre ambas:

- El Programa se conforma desde la coordinación entre el IMIO y la AECID y con el impulso de ambas instituciones, pero la coordinación en relación con él se interrumpe en años anteriores al alcance temporal de esta evaluación (Cuadro 9), de manera que cada uno de sus componentes transcurrirá por canales paralelos:
 - El componente de formación, con la coordinación entre el IMIO y la institución que se ocupase de la gestión del programa de formación en cada caso (el ICEI durante la mayor parte del tiempo).
 - El componente de proyectos quedó en manos exclusivas del IMIO, con un sistema de gobernanza acordado en el Convenio marco de 1997 donde se identifican y establecen las funciones de las OTC en el procedimiento de gestión. El Programa no supone un espacio significativo de colaboración entre IMIO y AECID, más allá de este nivel territorial.
- El Programa es un instrumento gestionado por el IMIO, en conexión con las políticas de igualdad y fuera de la órbita de actuación de la AECID. En la práctica, cuando ambas instituciones abordan conjuntamente el Programa lo hacen exclusivamente desde una perspectiva de gestión y no existe realmente una línea común de reflexión sobre su utilidad para la Cooperación o sobre su complementariedad con otras actuaciones. Las limitaciones en el ámbito de actuación del IMIO y los continuos cambios en su adscripción institucional también han limitado su capacidad de incidencia en otras esferas de la cooperación cuando no existía un interés previo de la otra parte.

Además de la coherencia del Programa con los compromisos internacionales, con la política de igualdad del país y, a partir de 2005, también con la política de cooperación internacional, si se tienen en cuenta sus dos componentes por separado se identifican de manera complementaria otras contribuciones concretas a la mejora de la coherencia de políticas:

- A nivel de terreno el **componente de proyectos** consigue incorporar el enfoque GED en sus actuaciones, convirtiéndose en herramienta para la coherencia de políticas. Sin embargo, su alcance en la mayor parte de los casos se limitó precisamente a los proyectos de la convocatoria, sin traspasar su incidencia al resto de las intervenciones de las OTC.
- La **formación especializada** generó capital intelectual y recursos humanos especializados en esta materia, lo que resulta imprescindible para contribuir a generar una masa crítica de expertas con un “lenguaje común”, cuyos conocimientos y capacidades puedan ser transferidos a las instituciones, a sus prácticas y al diálogo de políticas.

En el periodo analizado, la colaboración entre AECID e IMIO se produce fuera del marco del Programa, a través de dos dispositivos establecidos en el II Plan Director en los que la participación abarca al conjunto de los actores del Sistema de Cooperación y que constituyen el principal espacio de coordinación y armonización de actores:

- El IMIO y la AECID participan en el Grupo de Trabajo de Género del Consejo de Cooperación al Desarrollo, creado en 2005, como mecanismo de coordinación de actores, dirigido a facilitar una adecuada integración del enfoque GED en la política de cooperación. En este marco de trabajo, el IMIO y la AECID han contribuido a asegurar el necesario nivel de coherencia entre las políticas de cooperación, la política de igualdad y de éstas con el marco internacional de referencia en materia de género y desarrollo. En concreto, en el periodo evaluado sus contribuciones incluyeron:
 - El desarrollo, difusión y puesta en práctica de la Estrategia de Género.
 - Los Planes Directores III y IV, para el adecuado tratamiento del sector y de la transversalidad de género.
 - La transversalización del enfoque de género en el ciclo de planificación de las estrategias sectoriales de la Cooperación Española.
 - La mejora de la integración del enfoque GED en los documentos que emanan del propio Consejo de Cooperación y, por este medio, en la política de desarrollo durante el ciclo de vigencia de cada Plan Director.

- La Estrategia de Género en Desarrollo de la Cooperación Española es el vehículo fundamental para mejorar la coherencia de políticas de desarrollo y de igualdad, ya que permite la aplicación efectiva de la LOIEMH en la política de cooperación al desarrollo y la aplicación del enfoque GED en todos los instrumentos de la Cooperación. Será también la que regirá el contenido y el enfoque de la colaboración entre la AECID y el IMIO y de ellos con otros actores. Desde que la Estrategia fue aprobada, el Programa se alineó con sus prioridades y marco de actuación y funcionó como un instrumento para su aplicación.

Cuadro 10. Relaciones entre la AECID y el IMIO en el ámbito del Programa. 2004-2010

En este periodo el Programa Mujer y Desarrollo sigue ajeno al Convenio entre AECID e IMIO, cuyo contenido dejaba fuera la coordinación en temas sustantivos, más relevantes en términos de coherencia de políticas, instrumentos y actuaciones en materia de género. En esta etapa se incorpora por primera vez el enfoque GED como prioridad horizontal y sector específico en un Plan Director y en dos años el presupuesto para el sector género se multiplicó por 4,5.

La aprobación de Ley 3/2007 para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres (LOIEMH) y el Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades 2008-2011 que la operativiza, otorgan un lugar relevante al IMIO en la política exterior y en la cooperación al desarrollo y le dan el mandato de coordinarse con otros actores. En este periodo la AECID emprende su proceso de reforma (2007) creando en su organigrama el Departamento Sectorial y de Género, proceso para lo que no cuenta con la colaboración del IMIO y que no era mencionado en el Convenio marco firmado en 2007. Las relaciones de coordinación entre la AECID y el IMIO quedaron del siguiente modo:

- En los ámbitos que habían quedado **dentro del Convenio** el IMIO y la AECID se coordinan en actuaciones tales como seminarios, encuentros, asesoramientos técnicos *ad hoc* o formaciones. El IMIO tuvo un elevado nivel de presencia y participó activamente en foros especializados en materia de igualdad promovidos por la AECID en el marco de sus programas bilaterales de cooperación y en encuentros sobre procesos de integración de la política de género en ALC⁸⁴.

⁸⁴ El I Encuentro Iberoamericano para la creación de la Red de Mecanismos Nacionales de Igualdad contra la violencia de género (9-13 de mayo 2005). En octubre de 2012, reunión en Montevideo del IMIO con los mecanismos de igualdad de la región para la elaboración del Programa Iberoamericano de Género.

- **Fuera del Convenio** se produjeron numerosas colaboraciones puntuales sobre temas específicos. Dada la falta de continuidad, el know how del IMIO y sus relaciones no podían aprovecharse en su totalidad, lo que hubiera podido suponer un valor añadido en el diálogo de políticas con algunos de los socios de la cooperación (ONU Mujeres, UNFPA, CEPAL, etc.). Es decir, el IMIO no cuenta con un rol ni con una presencia continuada en un momento donde se sucedieron relevantes procesos de innovación y el establecimiento de nuevos instrumentos de cooperación. Por ejemplo: se ponen en marcha varios programas bilaterales y regionales específicos en materia de género en ALC o con un componente de igualdad de género y se produce un cambio en la modalidad de cooperación con ONGD, los Convenios, un instrumento que se propuso establecer un modelo de relación más horizontal y de responsabilidad compartida con ellas...

En 2009 se firma el segundo Convenio específico en género, en este caso entre el Ministerio de Igualdad y la AECID. En él se explicita la voluntad de desarrollar acciones conjuntas para transversalizar el enfoque de género en el desarrollo, así como para combatir cualquier forma de discriminación. En este caso el mecanismo de igualdad firmante cuenta con rango suficiente para impulsar un objetivo que lograba ampliar el ámbito del trabajo conjunto y dotar de mayor integralidad las actuaciones que el IMIO venía apoyando. La oportunidad de un marco más ambicioso de coordinación, con una planificación más integrada de las actuaciones de la cooperación internacional en materia de género quedó interrumpida al año siguiente con la desaparición del Ministerio de igualdad.

El Programa Mujer y Desarrollo sigue produciendo relaciones en el territorio entre el IMIO y las OTC. El periodo comienza con la puesta en marcha de las recomendaciones de la evaluación intermedia de la Convocatoria dirigidas, entre otros fines, a fortalecer el rol de las OTC en la difusión, valoración y toma de decisiones, como vía para mejorar la apropiación del Programa por su parte y la de la incorporación del enfoque GED y las pasantes siguen desarrollando su periodo de prácticas en las OTC.

2.3.1.5 OTRAS COLABORACIONES ENTRE EL IMIO Y LA AECID

Como se ha visto, la colaboración del IMIO y la AECID se enmarca en sucesivos Convenios Marco entre 1988 y 2009 que constituyen un mecanismo formal de coordinación interinstitucional en el ámbito de la cooperación internacional para las actuaciones de interés común en los países socios. El Programa dejó tempranamente de ser una línea de interés compartido, por lo que también dejó de ser un ámbito de colaboración entre ambas instituciones. Pero los Convenios marco no son el único espacio de colaboración entre ambos, sino que se identifican otros de contenido político o de gestión. Se mencionan algunos:

√ **A nivel político entre actores de la Cooperación Española y actores de ALC**

Estos espacios suelen estar vinculados a la coherencia de políticas para el desarrollo y en general es posible identificar canales y espacios formalizados de coordinación entre los actores de la Cooperación Española (incluidos la AECID y el IMIO) y entre estos y otros actores de ALC. Ya se ha mencionado el Grupo de Trabajo de Género del Consejo, pero además cabe resaltar:

- La AECID y el IMIO contribuyen a los procesos de posicionamiento político del Estado español en los debates y reflexiones de la agenda internacional. A modo de ejemplo, se participó en la construcción de la posición española sobre el tratamiento de la igualdad de género, los derechos y el empoderamiento de las mujeres en la Agenda de Desarrollo Post-2015 y los ODS.
- Participan en la elaboración y coordinación de informes sobre el cumplimiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos y tratados internacionales en el marco de Naciones Unidas y la Unión Europea.
- Contribuyen a la elaboración del Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI⁸⁵), uno de los instrumentos fundamentales de planificación previstos en la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Los Planes Anuales eran elaborados por el MAEC e incluían los objetivos, prioridades y recursos establecidos en ese periodo. Las instituciones informan de las actuaciones planificadas y del volumen total de AOD desembolsada cada año.
- Participan en la Red de Género en Desarrollo y Eficacia de la Ayuda (Red GEDEA⁸⁶), planteada en la Estrategia de Género como un espacio de información, intercambio y gestión del conocimiento que pretender servir como medio para mejorar la armonización, coordinación y coherencia de políticas, entre los actores que componen la Cooperación Española. La participación del IMIO se establece en la subred de organismos gubernamentales.
- España forma parte desde 2007 de la Mesa Directiva de las Conferencias Regionales sobre la Mujer en América Latina y el Caribe de la CEPAL, que constituyen un mecanismo de acción permanente y de enlace con los gobiernos, con la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL y con las organizaciones y redes de mujeres de la región. Se convoca con una frecuencia no superior a tres años, para identificar las necesidades regionales y subregionales de las mujeres, presentar recomendaciones y para realizar evaluaciones periódicas de las actividades llevadas a cabo en cumplimiento de los acuerdos y planes regionales e internacionales. Formar parte de la Mesa supone participar periódicamente en sus reuniones y también en otras reuniones técnicas de expertos/as. El IMIO, por ejemplo, participó en el proceso preparatorio y formó parte de la delegación española de la XII Conferencia Regional, encabezada por la Directora de Cooperación Multilateral, Horizontal y Financiera de Cooperación Sectorial de la AECID, así como en la elaboración de los informes nacionales sobre el cumplimiento del Consenso de Quito (2007), Brasilia (2010) y Santo Domingo (2013).

⁸⁵ Los informes de seguimiento PACI han sido sustituidos desde 2012 por los informes de seguimiento de AOD.

⁸⁶ En 2013 la Red GEDEA interrumpirá su progresión de años precedentes.

- Como ya se ha mencionado, el IMIO y la AECID también fueron parte de los interlocutores de dos espacios de coordinación de actores que tuvieron cierta continuidad y en los que se reflexionó en torno a la cooperación y el desarrollo desde la perspectiva de género, el empoderamiento y la autonomía de las mujeres, el respeto a los derechos sexuales y reproductivos y el logro de la igualdad real, etc. Estos espacios fueron el Encuentro de Mujeres Líderes Iberoamericanas, entre 2004 y 2011, y los Diálogos Consonantes, entre 2008-2012.

√ **A nivel de gestión entre IMIO y AECID**

Los espacios de colaboración en el ámbito de la gestión han tenido que ver, en general, con la aplicación y operativización del contenido de la Estrategia de Género y han estado en relación con el Plan de Actuación Sectorial de Género. En este caso, la coordinación está menos formalizada y se establece ad hoc o por canales informales entre los actores. Por ejemplo:

- El IMIO es invitado a participar en las reuniones preparatorias de los programas bilaterales y, cuando el sector Género y Desarrollo ha sido priorizado en alguno de ellos, es invitado a presentar observaciones a las Actas de las Comisiones Mixtas en las que ha sido tratado de forma específica. Sin embargo, no contamos con información sobre el número exacto de Programas y Comisiones mixtas donde el IMIO participó durante el periodo evaluado.
- Anualmente el IMIO colabora con la AECID prestando asistencias técnicas bajo diferentes formatos, siendo los más frecuentes los que se identifican a continuación:
 - **Programas de pasantías técnicas**, con el objetivo de dar a conocer el proceso histórico del IMIO como órgano rector de políticas públicas para la igualdad en España, el funcionamiento de la legislación nacional en materia de igualdad y de responder a la demanda de información sobre los avances que se han desarrollado en el país en relación a las políticas de igualdad de oportunidades. Las pasantías suelen acordarse en las Comisiones Mixtas y son puestas en marcha por distintas OTC, con apoyo técnico y logístico del IMIO. Como ejemplos pueden mencionarse la colaboración en el proyecto “Fortalecimiento del Instituto Nacional de las Mujeres de Uruguay”, apoyado en el marco de la VII Comisión Mixta Hispano-Uruguaya (2005-2008) o en el Programa Regional Andino de la AECID, en el proyecto “Fortalecimiento de la igualdad de género en la región andina, creación de la Red Andina de Mecanismos de la Mujer y la Agenda Andina de los Mecanismos de la Mujer”.
 - Identificación y **selección de expertas** en género y desarrollo con especialidades diversas para prestar asistencia técnica a programas de cooperación bilateral o a demandas específicas de las OTC.
 - **Asistencia a reuniones** o eventos internacionales de distinto calado para el intercambio de experiencias, frecuentemente sobre la prevención y atención de las violencias contra las mujeres, el fortalecimiento institucional de los mecanismos nacionales, las políticas de igualdad, etc., donde suelen coincidir con organizaciones que fueron beneficiarias de la Convocatoria. La participación del IMIO suele acordarse con la AECID

y a título de ejemplo pueden mencionarse las siguientes: I Jornadas Internacionales “Reflexión y debate sobre el enfoque basado en derechos humanos y la cooperación internacional para el desarrollo”; grupos de discusión de la propuesta del “Plan de Acción sobre las Mujeres y Construcción de la Paz desde la Cooperación Española al Desarrollo”; III Encuentro Internacional de Ministras de la Mujer de la Región Andina; Seminario Internacional sobre la Resolución 1325: El papel de las mujeres en la construcción de la paz, entre otros.

- El IMIO participa en las sesiones de trabajo que la AECID organiza para abordar el ciclo de programación de actividades del Programa Iberoamericano de Formación Técnica Especializada (PIFTE), actualmente Interconecta. Una de las líneas prioritarias del Programa es la dedicada a los derechos de las mujeres y a la igualdad de género, donde se abordan de forma específica temáticas sobre políticas de igualdad en la Administración pública nacional o local, presupuestos de género o violencia de género y seguridad. El IMIO participa en el debate sobre la oferta anual en relación con los desafíos regionales existentes.

Con carácter regular, el IMIO y la AECID coinciden en otras actividades como jornadas, seminarios y encuentros, grupos de trabajo, apoyo a comisiones de evaluación, elaboración de informes en diversas materias, etc. Algunas actuaciones destacables en los últimos años han sido la participación en el Encuentro del 25 Aniversario sobre Género y Desarrollo de la AECID “La igualdad de género en América Latina”; el Plan de Transferencia, Intercambio y Gestión del Conocimiento de la Cooperación Española en ALC organizada por la Dirección de Cooperación con América Latina y el Caribe de la AECID o la asistencia a la presentación del proyecto “Transversalización del enfoque de género en la agenda de desarrollo de Centroamérica”, ejecutado por el COMMCA y apoyado por el Fondo España-SICA.

Cuadro II. Relaciones entre la AECID y el IMIO en el ámbito del Programa. A partir de 2011

El paraguas institucional que ofrecía el convenio dejó de estar en vigor con la desaparición del Ministerio de Igualdad en 2010, sin que un nuevo Convenio haya sido firmado desde entonces, aun cuando el género sigue siendo parte del marco estratégico tanto del IMIO como de la AECID. “Promover los derechos de las mujeres y la igualdad de género” es una de las ocho orientaciones estratégicas de la Cooperación Española y su promoción en la política exterior y de cooperación internacional forma parte de las medidas que deben desarrollarse en cumplimiento del II Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (eje 6.6.).

Por otro lado, de la expansión de los recursos del periodo anterior se pasó a un acenuado descenso del volumen de la ayuda durante los últimos años y al desmantelamien-

to de la estructura de género de la Cooperación Española⁸⁷. En relación al IMIO, la creación de la Oficina de Relaciones Internacionales en el Ministerio de Igualdad supuso la desaparición de su Gabinete de Relaciones Exteriores, responsable de la actuación internacional y de cooperación del IMIO. Tras la desaparición del Ministerio, aún no ha podido ser reconstruido.

Sin convenio marco, sin recursos y sin estructura de género, se han desvanecido los componentes que permitían identificar el interés de coordinarse de manera bilateral. A pesar de las limitaciones del Convenio para facilitar que la política de igualdad permeara la actuación de la Agencia, era al menos una muestra de la voluntad de las instituciones por seguir avanzando en esa dirección. El Grupo de Trabajo de Género del Consejo de Cooperación, es actualmente el único espacio de coordinación formal en el que confluyen la AECID y el IMIO.

Por su lado, la AECID emprendió un proceso de mejora de su coordinación interna y externa a partir de la aprobación del PAS de Género (2011-2013), proceso que se encuentra vinculado a la institucionalización del enfoque de género en su estructura. Los mecanismos de mayor relevancia en este ámbito fueron la Red de Expertas en Género de las OTC y la Mesa de Género, que se enmarcan en un proceso más amplio de creación de redes de especialistas y mesas sectoriales que no se limita al género como sector.

La existencia de estos espacios demuestra que se seguía percibiendo la necesidad de coordinarse, pero no sólo con el IMIO sino también con otros actores que puedan hacer aportes. Así, la coordinación bilateral AECID-IMIO queda reservada a las vías informales, aunque en paralelo se realizaron otros avances, tales como la mejora de los canales de comunicación e intercambio entre, de un lado, AECID-SGCID y, de otro, MSSSI-IMIO; mejora que es reconocida por ambas partes y que permite mantener abierto un diálogo que se concreta fundamentalmente en la definición de posiciones comunes y en la participación en los foros internacionales más destacados como delegación española (Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer de NN.UU., Mesas Directivas de la CEPAL, Grupo de Expertas de Género de DEVCO-UE...). En las estructuras de terreno, la desaparición del Programa supuso dejar atrás el único instrumento que vinculaba sistemáticamente al IMIO con las OTC.

⁸⁷ En julio de 2015 el Comité de la CEDAW presentó un informe en el que analizaba la situación de las mujeres en España en el periodo 2008-2013, donde se habla del incumplimiento del marco de igualdad de género desde las políticas concretas y del desmantelamiento real de las estructuras de igualdad en su conjunto, y las de cooperación no son una excepción.

2.3.2 APORTES DEL PROGRAMA SOBRE LA INSTITUCIONALIZACIÓN DEL ENFOQUE DE GÉNERO

En el apartado anterior se ha analizado el Programa en relación con la coherencia de las políticas de igualdad y las de cooperación al desarrollo, mientras que en éste se abordará la contribución del Programa a otro de los *outcomes* directos definidos en la teoría de la intervención: “Mejoradas las capacidades institucionales y humanas para la integración enfoque GED en políticas de desarrollo”, fundamentalmente relacionado con el componente de formación. A diferencia del capítulo 2.1.2, que se centra en las pasantes, en este caso el análisis tiene en cuenta a las egresadas de la formación en tanto que profesionales.

La presencia e influencia en la AECID de profesionales provenientes del componente de formación puede considerarse limitada, a tenor de los datos proporcionados por la propia Agencia. Desde el establecimiento de las figuras de responsables de programas y de proyectos en las OTC en 2007-2008 y hasta 2015, 7 egresadas formaron parte de su personal, bien como responsables de programa (sólo 2 de los 81 existentes, un 2,5%) o de proyecto (5 de 162, un 3,1%). Ocho personas han prestado sus servicios como asistencia técnica a alguna OTC, si bien dos de ellas coinciden con las 7 anteriores. Por otra parte, ninguna de las personas que han desempeñado labores en el ámbito de género en la sede de la AECID —como personal propio o personal de apoyo— era egresada del componente de formación, incluidas las responsables del sector en la Unidad de Género⁸⁸. Esta información muestra que, al menos en los últimos años, la AECID apenas ha utilizado los recursos que le proporcionaba el componente de formación, así que la presencia de egresadas ha sido casi anecdótica y con una dedicación no exclusiva a ese sector de la cooperación. Podría decirse que se trata sobre todo de un bajo aprovechamiento cuantitativo, ya que se ha identificado la presencia de egresadas en algunos puestos clave en algunos momentos clave, lo que sin duda ha tenido incidencia sobre la institución. Esta cuestión volverá a ser abordada en otros lugares del documento.

La información recogida indica que una parte de las egresadas ha participado en procesos relevantes de definición estratégica, técnica y metodológica del sistema de la cooperación, en procesos de generación e implementación de políticas de igualdad de las administraciones públicas españolas y, finalmente, que han realizado algunos aportes relevantes en el ámbito de los organismos internacionales y entidades de otros países. Esos aportes son de diferente intensidad y nivel y se encuadran en el apoyo a la formulación de estrategias, planes o documentos programáticos de cooperación, en el diseño y elaboración de herramientas para la transversalización de género o en acciones de formación y sensibilización, entre otras. En palabras de una informante clave, que resumen en cierto sentido las percepciones y opiniones recogidas:

[El componente de formación] “ha creado generaciones de personas especializadas que han sido re-

⁸⁸ La AECID tiene procedimientos de reclutamiento legalmente establecidos para pasar a formar parte de su plantilla, derivados de su carácter de entidad de derecho público. A pesar de ello, es relevante la nula presencia de egresadas en la sede, ni siquiera como asistencia técnica externa, posiciones que no exigen pasar por un proceso de oposición.

ferencia y que han contribuido de manera decidida a instalar políticas de género [...] Es la aportación más importante del programa a la Cooperación Española y la más estratégica, porque se hizo con relativamente pocos recursos...”

Estos aportes han incidido en el sistema de Cooperación Española, bien a través de la SGCID y la AECID —en quien fundamentalmente se centra el análisis— o de otras organizaciones autonómicas o locales, bien mediante el trabajo con ONGD, frecuente lugar de destino de las egresadas. Sin embargo, no es sencillo cuantificar ni delimitar los detalles concretos de los aportes de las egresadas a la institucionalidad. Las diversas fuentes con las que se ha trabajado hablan de modo genérico (“se realizaron formaciones, investigaciones...”), si bien es cierto que se produce una gran coincidencia a la hora de identificar los ámbitos donde el aporte de las egresadas fue mayor o más significativo. En consecuencia, si bien es posible afirmar que algunas egresadas han participado en algunos procesos o que han realizado determinados aportes, en la mayoría de los casos no ha sido posible proporcionar detalles que los caractericen y precisen en mayor medida. Lo que sí ha sido posible, sin embargo, es realizar una selección de algunos de los aportes que las egresadas afirman haber realizado como aplicación de lo aprendido en el componente de formación (Pregunta 20 del cuestionario a egresadas). Esta selección ha sido incluida en el Anexo 20 de este documento. A continuación, sin embargo, se disponen los hallazgos por categorías o agrupaciones genéricas.

Por otra parte, la apuesta de la Cooperación Española por la promoción de los derechos de las mujeres y la igualdad de género se produjo de manera inequívoca desde 2005, cuando se reconoce como una de sus prioridades fundamentales, que se ha mantenido hasta la fecha. Ahora bien, si se dirige la mirada hacia las estructuras y recursos que han de sustentar esta apuesta realizada en el plano político y hacia las capacidades institucionales y humanas para materializar en acción este plano discursivo, pueden distinguirse dos fases claramente diferenciadas, que estructuran este apartado.

2.3.2.1 EL PERIODO DE POSICIONAMIENTO DEL GÉNERO COMO PRIORIDAD (HASTA 2010)

Este periodo tuvo su auge en 2005-2010 y no se produjo con la misma intensidad en todos lugares de la cooperación. Sin embargo, es claro que a partir de 2005 la voluntad y el esfuerzo individual de personas especializadas e interesadas en el tema no es el único factor para la inclusión de la perspectiva de género en los procesos de desarrollo, si bien su impulso continuado ha sido uno de los factores clave para la introducción de cambios en la legislación y en el marco de planificación de la cooperación. El Programa participó de ese impulso, formando y proporcionado una parte relevante de la masa crítica de expertas en género y desarrollo en este periodo. Profesionales cualificadas, principalmente mujeres, que lograron incidir en las políticas, así como en distintos contextos, regiones y diferentes dimensiones de la igualdad de género en el desarrollo. En concreto, del trabajo de campo realizado se extraen los siguientes aportes del Programa sobre la base de los recursos humanos formados en su marco:

En el **nivel de las políticas**, algunas egresadas del componente de formación han ocupado importantes posiciones en el diseño de la política de igualdad y, sobre todo, en el de coopera-

ción internacional para el desarrollo, asesorando procesos de toma de decisiones desde el II Plan Director o participando en el proceso de transformación de la Cooperación Española en el ámbito del género y desarrollo. Mujeres formadas en el marco del Programa contribuyeron a garantizar una mayor calidad de la ayuda acorde con los planteamientos de la Declaración de París y en articulación con el enfoque GED: realizaron aportaciones a los procesos de planificación estratégica nacional (Planes Directores), geográficos (MAP y DEP) sectoriales (Estrategia de Género de 2007, PAS-Género (2011) y transversalización del enfoque GED en otras estrategias sectoriales) y operativos (por ejemplo, Plan de Acción Mujeres y Construcción de la Paz de 2009) tanto desde la SGCID como desde el territorio y tanto desde puestos de estructura como de asistencias técnicas.

En el nivel **programático**, las egresadas de la formación han contribuido significativamente en diversos ámbitos, sobre todo en dos planos. El primero de ellos se refiere a las contribuciones realizadas desde el terreno, especialmente desde las OTC de los países de ALC, donde pueden encontrarse algunas egresadas del programa de formación durante la fase de expansión. Según las entrevistas mantenidas y las respuestas a la encuesta a egresadas, entre sus contribuciones pueden mencionarse:

- En la aplicación de la agenda de la eficacia en el proceso de planificación estratégica-país (MAP) y en la programación operativa de la AECID, movilizadas y apoyadas para mantener el género como un sector específico, programas y acciones específicas de igualdad de género y, en paralelo, los correspondientes procesos de transversalidad.
- Coordinando y/o realizando aportaciones a programas bilaterales regionales de género y desarrollo o con un componente de género. Además de los ya citados en apartados anteriores, se puede mencionar el Programa NEPAD para el Empoderamiento de la Mujer Africana.
- Asesorando y coordinando procesos de transversalidad en sus propios espacios de trabajo y en otros programas sectoriales (gobernabilidad, salud, agua y saneamiento, educación, etc.), no sólo en terreno, sino también en sede.

Por otro lado, en coherencia con la apuesta del II Plan Director por un “multilateralismo activo y eficaz” y el correspondiente y notable incremento de fondos, de programas multilaterales y de organismos internacionales socios de la Cooperación Española, algunas egresadas estuvieron involucradas —e incluso estuvieron a cargo— en actuaciones dirigidas a incorporar la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en espacios y lineamientos de reconocidas organizaciones del ámbito multilateral—como UNIFEM, INSTRAW (ambas unificadas bajo ONU Mujeres), UNFPA, UNICEF, PNUD— y de organismos financieros internacionales como el Banco Mundial.

Con la información recopilada no se puede saber con certeza cuántas egresadas del componente de formación pasaron por organismos internacionales. Atendiendo a los resultados de la encuesta (ver Tabla 4) un 32% de las personas que respondieron han trabajado en una Agencia de Naciones Unidas en algún momento, un 37,5% lo han hecho en ONG internacionales y hay otro 7% que han trabajado en otras organizaciones u organismos internacionales. Desde otro

punto de vista, y utilizando una cierta estrategia de “cesta de cerezas” han podido detectarse el caso de 16 egresadas que han trabajado en algún organismo internacional. Aunque no ha sido posible identificar el tipo de funciones que desempeñaron, sí puede apuntarse que frecuentemente las personas que trabajan en algún organismo internacional acaba haciéndolo en más de uno. Entre las organizaciones identificadas se encuentran OIT, ONU Mujeres, PNUD, Instraw, UNIFEM, UNICEF, UNFPA, Banco Africano de Desarrollo y Banco Europeo de Reconstrucción y Fomento.

Conviene no olvidar a las expertas que están o han estado contribuyendo a incorporar el enfoque GED en la acción de otros actores de la Cooperación Española: ayuntamientos y otras entidades locales, universidades, ONGD, sindicatos, agencias de cooperación de Comunidades Autónomas, etc. Todos estos niveles institucionales y organizativos han aparecido en el transcurso de las entrevistas y los cuestionarios, pero sin un grado de detalle suficiente que permita ofrecer información cualitativa sistematizada. Lo que sí puede apuntarse es que el tipo de organización en el que ha trabajado un mayor número de egresadas son las ONGD españolas, por donde ha pasado casi la mitad de las personas que respondieron la entrevista (48,6%).

La revisión documental, las entrevistas y la encuesta a las egresadas muestra una producción significativa de **metodologías y herramientas técnicas para la transversalidad** desarrolladas por egresadas de la formación, lo cual permite identificar esta área como otro de los aportes sustantivos del Programa a la integración del enfoque GED en el sistema de la Cooperación Española. Estas herramientas son relevantes porque constituyen un apoyo y un refuerzo importante para la capacitación del personal y para el propósito de la transversalidad y también porque en su propio proceso de producción y socialización se insiste en la responsabilidad compartida de la transversalidad entre todos los actores y no sólo de las personas que tienen específicamente encomendada la tarea.

El trabajo de campo ha permitido identificar el trabajo de las egresadas en diferentes **investigaciones aplicadas**, diagnósticos o construcciones teóricas sobre género en diferentes campos del conocimiento (economía, salud, sociología, política, ciencias de la información, etc.). Los resultados de estos trabajos han nutrido posteriormente planificaciones, formaciones, metodologías y herramientas de trabajo para, entre otros fines, ser más eficaces en los ejercicios de transversalización y en la identificación de buenas estrategias de intervención en este sector.

En el nivel del **desarrollo técnico del personal**, las egresadas han estado involucradas en procesos de generación de capacidades y competencias de género para la transversalidad en diferentes ámbitos y con distintos actores de la Cooperación, tanto en España como en países socios. Se cuenta con información sobre la participación en procesos formativos específicos de género desde el ámbito universitario, en OTC, en organismos internacionales, ONGD, agencias de cooperación autonómicas..., tanto a nivel de personal técnico como directivo. Se menciona también la participación en procesos de sensibilización a través de campañas específicas, como paso previo a la adquisición de habilidades que permitan aplicar la transversalidad del enfoque de género. Conviene recordar la importancia de una cultura institucional que facilite el proceso, ya que si es poco sensible a la igualdad se dificulta que las competencias adquiridas se lleven a la práctica y, por tanto, que resulten útiles para la institución.

La participación de egresadas en **redes y mecanismos de coordinación de actores** en sede se ha dirigido sobre todo a la incidencia sobre las decisiones políticas y programáticas a distintos niveles, con el fin de que los intereses y prioridades de género se mantuviesen en la Cooperación Española. Al Grupo de Trabajo de Género, el Grupo de Género de la CONGDE, Gedeo o los Diálogos Consonantes, se suma la Red de Expertas de Género de la AECID una estructura que en algunos momentos ha contado con egresadas entre sus integrantes. Este mecanismo de gestión del conocimiento, intercambio y coordinación entre sede y terreno, específico de género, tuvo una clara influencia en los años anteriores a 2013, asegurando la presencia de las prioridades de género en los mecanismos de toma de decisión donde han de “competir” con muchos otros intereses.

2.3.2.2 A PARTIR DE 2011

Como tal, el Programa cesa su actividad en 2010, pero el ámbito temporal de esta evaluación se extiende hasta 2015, de manera que es posible analizar qué ocurrió con los cambios iniciados por el Programa tras su fecha de cierre y si se produjo una consolidación del trabajo realizado. El periodo que comienza en 2011 viene marcado por una drástica reducción del volumen de la ayuda de la Cooperación lo que, en el caso del género en desarrollo es calificado por algunas personas como “el desmantelamiento del sector”. El drástico cambio que se produjo en sólo cinco años lleva a cuestionar la solidez del compromiso de la Cooperación Española con la igualdad y hace pensar, más bien, en el aprovechamiento de una coyuntura que posteriormente se evaporó.

Un auténtico compromiso para la institucionalización del género en la Cooperación pasaría, por ejemplo, por la captación de personas especializadas en género y desarrollo (con las limitaciones derivadas del sistema de reclutamiento de personas en las instituciones de derecho público), por la dotación de recursos, humanos y materiales y por establecer una estructura responsable de dinamizar y coordinar el proceso, de desactivar las resistencias que podrían bloquear las acciones para el avance. En opinión de las personas consultadas, esto no se ha producido en el último periodo.

Un indicador claro a la hora de mostrar el compromiso político con la igualdad de género es el volumen de recursos que se destinan a respaldarlo. En cuando a la AOD española dirigida al sector Género y Desarrollo⁸⁹, como puede verse en el Gráfico 5 No es posible hacer un análisis unitario del periodo, ya que se distinguen dos etapas muy marcadas. Un crecimiento sostenido hasta 2007, cuando el presupuesto se incrementa casi 12 veces y un segundo periodo de descenso, primero más suave (aunque se pierde más de un cuarto del presupuesto entre 2007 y 2010) y luego en picado, de manera que al final del periodo analizado, 2014, el presupuesto destinado

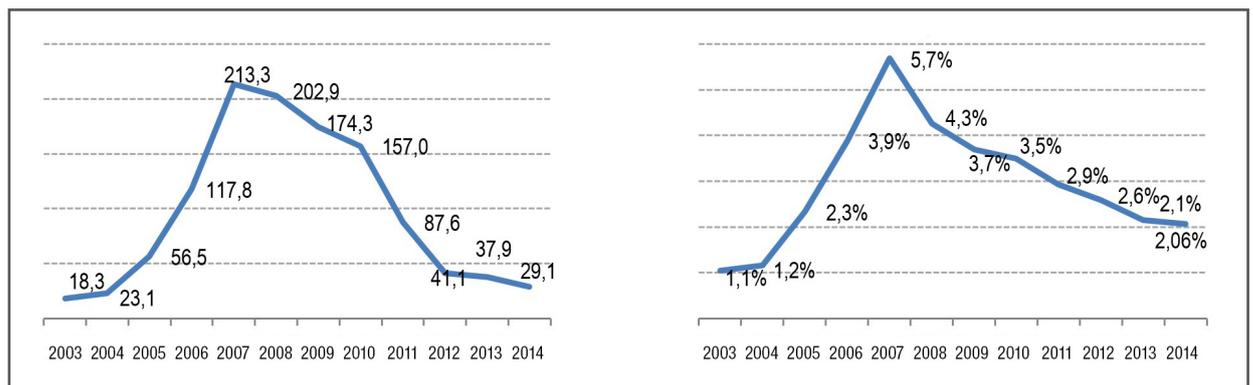
⁸⁹ No se han analizado las contribuciones económicas dirigidas a género como prioridad transversal, sino que se han considerado los siguiente sectores CRS: 13010-Política sobre población y gestión administrativa, 13020-Atención a la salud reproductiva, 13030-Planificación familiar, 13040-Lucha contra las Enfermedades de Transmisión Sexual, 13081-Formación de personal para población y salud reproductiva y 15170-Organizaciones e instituciones de la igualdad de las mujeres.

a este sector era algo menos de 11 millones de euros mayor que el que tenía en 2004 y había sufrido un descenso de más de un 86% desde el pico de 2007⁹⁰.

Esto se produce en un contexto donde el conjunto de la AOD experimenta una evolución similar. Por eso, comparar la evolución del peso relativo del sector género sobre el total de la AOD anual, como se muestra en el Gráfico 6, es un mejor indicador del mantenimiento del interés. Como puede verse, hasta el año 2007 el crecimiento presupuestario no es sólo absoluto, sino también relativo, ya que en el primer periodo de los años considerados el peso del género se incrementa en 4,6 puntos porcentuales. Por otra parte, el descenso hasta 2010 es aún más acusado en términos relativos (se pierden 2,2 puntos) y desde ese momento se pierde peso paulatinamente hasta el mínimo marcado en 2014⁹¹. En cualquier caso, incluso en los mejores momentos la ayuda destinada al sector no alcanzó el 15% indicado en el I Plan Estratégico.

Gráfico 5. Evolución de AOD destinada a género como sector (mill. €)

Gráfico 6. Evolución del peso de género como sector sobre la AOD (%)



Fuente. Seguimiento PACI e Info@OD para el periodo 2003-2014

En opinión de un buen número de las personas consultadas, este drástico recorte de la ayuda destinada al sector no sólo afectó al cumplimiento del compromiso cuantitativo de promover la igualdad de género desde la cooperación, sino que tuvo igualmente impacto en la calidad de la ayuda destinada a este objetivo, en aspectos tales como:

⁹⁰ Puede matizarse que este gráfico sólo recoge la ayuda destinada a género como sector, ya que un análisis de la transversalidad de género excede los límites de esta evaluación. A título indicativo, sin embargo, se ha revisado el comportamiento del marcador de igualdad de género del CAD para el periodo 2003-2013 que, en términos relativos, muestra un paulatino incremento de las iniciativas que consideran género (un 1% en el periodo 2011-2013) y una clara tendencia al alza desde 2009.

⁹¹ En el caso de la AECID la tendencia es similar aunque algo más suave, al menos en términos relativos, ya que la pérdida de peso experimentada en el periodo 2007-2014 es de 1,89 puntos porcentuales.

- La implementación eficaz de los Planes Directores y de la Estrategia de Género.
- En la aplicación adecuada de herramientas técnicas para seguir avanzando en la transversalización del enfoque GED en las instituciones y en las programaciones anuales.
- En la transversalidad de género en sectores específicos.
- En el diálogo de políticas y el trabajo conjunto con otros socios sobre temáticas que se cruzan con la igualdad de género, en relación con la aplicación de los compromisos internacionales.

La insuficiencia de fondos en género como sector supone una limitante no sólo para la consolidación de los avances en la institucionalización del enfoque de género en la Cooperación, sino también para la propia supervivencia de una estructura básica, técnica y de gestión, que garantice que no se vuelve a los años donde la aplicación del enfoque de género y su atención como sector específico era una acción sometida al grado de comprensión que tuvieran los responsables de tomar decisiones en cada lugar.

Los recortes en el sector [género y desarrollo] están siendo terribles [...] Su impacto es muy evidente en la clara disminución de programas [...] pero es más terrible en cómo se está desmantelando todo, el trabajo de estos años en el sector, la transversalización, en todo lo que se había logrado. [...] Mira SGCID, mira la Unidad de Género de la Agencia, pero mira también el Instituto, lo que pasó con el Ministerio [de Igualdad] Yo creo que eso es muy descriptivo de lo que está pasando con la igualdad de género en este país, y muy claramente, en la política de cooperación actual. Representante de la AGE.

La brecha existente entre los lineamientos estratégicos y el discurso de compromiso con la igualdad, y su evaporación en las prácticas actuales de la cooperación, se evidencia no sólo en los presupuestos sino también en otros aspectos, tales como la desaparición de los contenidos de género en el organigrama de dos de las instituciones más representativas de la Cooperación Española: la AECID y la SGCID⁹², lo que muestra la pérdida de visibilidad de la igualdad. En 2012 la Dirección de Cooperación Sectorial, de Género y ONGD pasa a denominarse Dirección de Cooperación Multilateral, Horizontal y Financiera, y el Departamento de Cooperación Sectorial y de Género pasa a denominarse exclusivamente Departamento de Cooperación Sectorial, lo que revela un cambio formal en la posición de los contenidos de género en relación a los temas prioritarios en cooperación.

En cuanto a la AECID, computando todas las expertas en género a nivel de sede y terreno que existen en la actualidad, la estructura de género estaría conformada únicamente por dos expertas con dedicación exclusiva contratadas en las OTC de Ecuador⁹³ y Colombia y dos personas

⁹² A título ilustrativo, en el momento actual, fuera del periodo evaluado, el contrato de la experta que realizaba funciones específicas en género en la SGCID no ha sido renovado (junto con el de otras personas).

⁹³ Está previsto que esta plaza desaparezca como tal. Según la información disponible, se prevé crear una plaza de responsable de proyectos para desigualdades, que incluye género pero no de manera exclusiva.

expertas en género en la sede central en la Unidad de Género de la AECID⁹⁴. Esta situación es muy diferente a la existente en otros momentos: la AECID ha contado de forma no continuada con expertas para dar seguimiento a los temas de género en las Direcciones Geográficas, la Unidad de Género y las OTC, además de que un 64% de OTC de ALC contaban con una experta en el periodo 2005-2010.

En resumen, el personal especializado parece hoy día insuficiente para poder asesorar y orientar en la transversalización del enfoque de género en estas instituciones y también para lograr la eficacia y la sostenibilidad de las iniciativas específicas que se llevan a cabo en favor de la igualdad de género como sector específico.

El Programa, sobre todo en este caso a través de la formación de expertas, jugó un papel importante desde un punto de vista cualitativo en el proceso de institucionalización de género, por los aportes realizados por sus egresadas en la construcción de la nueva política de género en desarrollo y en su operativización⁹⁵. Este papel ha sido reconocido unánimemente por los actores consultados, pero también lo han sido las dificultades y limitantes que impuso el contexto nacional a partir de 2011 para consolidar los procesos iniciados y no retroceder en lo avanzado. La influencia de la estela del Programa, que había concluido en 2010, fue menor en estas circunstancias.

En resumen, las acciones desarrolladas y los logros en la institucionalización del enfoque GED habían hecho de la igualdad de género una de las señas de identidad de la Cooperación Española, reconocida a nivel internacional por el CAD (en el examen inter-pares de 2011, por ejemplo). Sin embargo como también muestra con claridad la cronología incluida en el Anexo I4, la institucionalización del enfoque de género está lejos de ser un proceso concluido.

2.3.3. VALOR AÑADIDO DE INTEGRAR SUS DOS COMPONENTES EN EL PROGRAMA

La historia de los dos componentes de este Programa comienza a partir de una única mirada estratégica y de unidad política de acción, como dos ejes que contribuyen a objetivos comunes, fundamentalmente de mejora de capacidades humanas para integrar el enfoque GED y de fortalecimiento de las organizaciones, pero su historia indica que sus caminos van separándose hasta convertirse, prácticamente, en dos líneas de acción bajo la denominación compartida Programa “Mujer y Desarrollo”. A ello contribuye el que, como ya se ha mencionado, desde 1997 los espacios de coordinación de cada uno de los componentes del Programa han discurrido en paralelo, lo que ha sido un hecho conocido por los actores involucrados a lo largo de todo su período de vigencia.

⁹⁴ Una funcionaria y una persona con contrato laboral fijo, actualmente destinada en la Comisión Europea, por un periodo de dos años. No se prevé ninguna forma de reemplazo temporal. Por otra parte, hay una responsable de género (personal laboral) especializada en la materia en la Oficina de Acción Humanitaria y dos expertas más (funcionarias) en la Dirección de Cooperación con África y Asia, pero sólo una de ellas se dedica a temas de género, sin exclusividad.

⁹⁵ El proceso de institucionalización estaba previsto en el PAS de género. Sin embargo, nunca ha podido medir su cumplimiento porque carece de indicadores que permitan realizar un seguimiento de su alcance.

Eso no significa que no existan elementos de valor añadido derivados de que el componente de proyectos y el de formación discurrieran de forma paralela. De hecho, entre ambos componentes existieron puntos de confluencia y retroalimentación, especialmente a nivel de terreno, que permitieron una cierta acción combinada y que, a título de resumen, son los siguientes:

- Los dos componentes del Programa contribuyeron a la consolidación de las relaciones y las alianzas con el movimiento feminista y de mujeres a nivel nacional.
- Fueron coherentes y complementarios con otras acciones y líneas de actividad del Instituto en materia de cooperación. En el momento de su creación el Programa era la principal iniciativa del IMIO en esta materia, pero no ha sido la única a lo largo de los años. Además de las que se han ido mencionando a lo largo del informe, puede mencionarse también la participación en el Programa de Cooperación Bilateral de Asistencias Técnicas del Ministerio de Trabajo.

A continuación se pasa revista a algunos de los elementos de retroalimentación y sinergia entre ambos componentes del Programa, que pueden organizarse en torno a elementos concretos, momentos determinados y entornos específicos.

En las **organizaciones feministas y de mujeres** de los países socios de la Cooperación Española, cuando coincidían temporalmente en ellas la percepción de ayudas de la convocatoria con la recepción de una pasante. En el período evaluado, esta circunstancia se dio en concreto sólo en las siete organizaciones que se indican en la Tabla 17⁹⁶, si bien no se han encontrado hallazgos concretos sobre el valor añadido de dicha coincidencia en los estudios de caso.

La otra instancia donde se han producido estas confluencias han sido las **Oficinas Técnicas de Cooperación**. Como ya se ha comentado a lo largo del informe, la participación de las OTC en la selección y valoración de las solicitudes de subvenciones contribuía a un mayor acercamiento a las organizaciones de mujeres. Al mismo tiempo, la presencia de pasantes en el país contribuía aún más a ese acercamiento, especialmente en los casos en los que alguna egresada pasaba a integrarse con posterioridad en el funcionamiento habitual de la OTC o de alguna de las organizaciones del país.

⁹⁶ Hubo un caso en el que hubo simultáneamente una pasante en la OTC. Ocurrió en Colombia en 2006, en la Corporación SISMA.

Tabla 17. Coincidencia de pasantes y subvención en un mismo ejercicio entre 2003 y 2015

PAÍS	ORGANIZACIÓN	PASANTES	PROYECTOS FINANCIADOS	AÑO DE COINCIDENCIA
Bolivia	Oficina Jurídica de la Mujer	1	4	2010
Colombia	Corporación Sisma Mujer	2	2	2005 y 2006
Ecuador	Fundación Yerbabuena	3	3	2009
El Salvador	Asociación Movimiento de Mujeres Mélida Anaya Montes (Las Mélicas)	1	3	2005
Honduras	Centro de Estudios de la Mujer de Honduras (CEM-H)	2	3	2006
Nicaragua	Grupo Venancia	1	3	2010
Paraguay	Kuña Roga (Casa de la Mujer)	1	3	2010

Fuente: Elaboración propia a partir de revisión documental del Programa.

Los dos componentes también confluían en los viajes de seguimiento que realizaban las representantes de la coordinación del componente de formación y de proyectos, una procedente del IMIO y otra de la entidad colaboradora que lo estuviera desarrollando en cada momento y que, en el periodo evaluado, fue el ICEI con carácter permanente. Estos viajes le sirvieron al IMIO para conocer mejor las organizaciones, los proyectos cofinanciados por la convocatoria, supervisar y acompañar a las pasantes, fortalecer relaciones, etc.

Tal y como se ha puesto de manifiesto en este informe, han existido elementos de confluencia, pero en general **los aportes de este Programa han sido los de sus componentes**. Sea por una vía o por otra, el Programa contribuyó a dar solidez a la actuación en materia de cooperación del IMIO e incrementó su incidencia sobre las organizaciones de base, en concreto en su fortalecimiento y en un aumento de su visibilidad, de su capacidad de relación y de interlocución con otros actores y de incidencia en distintos niveles y en diferentes ámbitos.

Finalmente, la confluencia del componente de proyectos, como único instrumento financiero enfocado específicamente a apoyar al movimiento de mujeres, y el componente de formación, ha actuado como plataforma para la visibilidad del propio IMIO en América Latina como referente en políticas de igualdad y de cooperación al desarrollo con enfoque de género.

2.3.4. PERTINENCIA ACTUAL DEL PROGRAMA Y DEL MANTENIMIENTO DE SUS DOS COMPONENTES

Si se tiene en cuenta que las situaciones de desigualdad entre hombres y mujeres persisten, que los objetivos planteados en la Plataforma de Acción de Beijing hace más de 20 años aún no se han logrado, y que ha habido un debilitamiento del movimiento feminista, de las organizaciones de mujeres en los países socios de la Cooperación Española y un retroceso en la agenda de derechos de las mujeres, puede pensarse que los objetivos del programa evaluado siguen estando vigentes, en el sentido de que la situación de necesidad a la que pretende contribuir a satisfacer se mantiene. En el mismo sentido se manifiestan la mayoría de los actores entrevistados y en la misma línea apunta también la Agenda 2030.

En el contexto español, el actual Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2014-2016 identifica las dos líneas de trabajo del Programa como necesidades y objetivos requeridos dentro de las políticas de igualdad y en su eje 6 refuerza las referencias a transversalizar el enfoque de género en la Cooperación Española, una tarea a la que aún le queda un largo camino. Por su parte el IV Plan Director (2013-2016) mantiene entre las señas distintivas de la Cooperación Española la promoción de los derechos de las mujeres y de la igualdad de género, estableciendo entre las actuaciones específicas para su empoderamiento el fortalecimiento de las asociaciones feministas y de la sociedad civil debido a su capacidad para generar efectos multiplicadores en términos de acceso a una ciudadanía plena y a mejorar la calidad y eficacia de la ayuda. Así pues, el marco político y normativo nacional justifica también la pertinencia actual de Programa en sus dos componentes.

Pensando en cada uno de los componentes por separado⁹⁷, y en relación con la **pertinencia del componente de proyectos**, la financiación directa de la agenda propia de las organizaciones de mujeres sigue siendo una necesidad para fortalecer su autonomía y su capacidad de acción e incidencia política. En ese sentido, tanto las organizaciones beneficiarias de la convocatoria de ayudas como las ONGD españolas que apoyaban su seguimiento consideran que su desaparición supuso un golpe a su propia sostenibilidad. Además, como se vio al hablar de complementariedad, esta fuente de financiación no ha sido compensada por otras, por lo menos provenientes de la Cooperación Española, por lo que ha supuesto una pérdida neta para las organizaciones. Y esto ha ocurrido en un contexto en el que el apoyo financiero a las organizaciones feministas y de mujeres de la región ha retrocedido a nivel global, con lo que también lo ha hecho el apoyo a sus agendas políticas autónomas para garantizar los derechos y el avance hacia una mayor igualdad.

En cuanto a la **pertinencia del componente de formación**, es cierto que más de 400 personas han pasado por él desde su establecimiento y que en la actualidad y con el desarrollo de las políticas de cooperación y de igualdad en nuestro país y la proliferación de titulaciones

⁹⁷ No ha sido posible determinar la pertinencia combinada del Programa como un todo ya que, de facto, los elementos de confluencia y retroalimentación han sido escasos y coyunturales. Por ello, se ha optado por revisar su pertinencia separada, ya que hacerlo de manera conjunta supondría fundamentalmente la realización de un ejercicio teórico.

universitarias y de especialización colindantes a la analizada, el panorama en lo que respecta a la existencia de una oferta de profesionales con formación en género y desarrollo no es el mismo que a finales de los años 80. También es cierto que la formación, en su configuración actual, muestra diferencias relevantes con el existente en el pasado. No obstante los testimonios recogidos muestran que la existencia de un programa de formación como el que se ha evaluado sigue percibiéndose como necesaria en diversos sentidos:

- Porque la transversalización de género en la práctica de la cooperación y en las organizaciones que la desarrollan, sean públicas o privadas, gubernamentales o no gubernamentales, sigue siendo problemática y requiere de profesionales con experticia en estas materias.
- Porque hay una necesidad de especialización en los temas emergentes en la nueva agenda internacional del desarrollo, que habrán de traducirse en una evolución en el desarrollo y gestión de las políticas de cooperación de nuestro país, con profesionales que puedan ayudar a reportar adecuadamente a las organizaciones internacionales en los compromisos adquiridos a este respecto.
- La institucionalización del género en la Cooperación Española es un proceso iniciado, pero no finalizado, por lo que sigue siendo necesario incorporar suficientes profesionales adecuadamente formados, que puedan contribuir a la integración efectiva del enfoque GED.
- Por las pasantías que tienen lugar en las OTC y por la participación de personal de la AECID en el programa, lo que puede generar un flujo mutuamente beneficioso, en términos de actualización y de institucionalización del enfoque de género.
- Por último, y aunque durante los últimos años los datos no sean tan halagüeños, el programa de formación arrojó buenos resultados en términos de mejora de la empleabilidad de las egresadas y de su inserción profesional.

Es necesario reconocer que, de los puntos mencionados, los tres primeros son válidos igualmente para cualquier otra actividad formativa de calidad, de nivel académico similar que cuente con objetivos semejantes. Este hecho no invalida que el Máster actualmente existente siga siendo pertinente, pero sí pone el acento en que su valor añadido diferencial se centra en la existencia de unas pasantías que se consideran valiosas, por mucho que cuentan con elementos mejorables.

No obstante, es un hecho que la dotación presupuestaria de la Cooperación Española se ha desplomado en los últimos años y que ello ha sido especialmente importante en el caso de género como sector (no se ha incluido un análisis de género como prioridad transversal), como se veía previamente. Con carácter global, si en 2015 la AOD presupuestada fue de 1.798 M€, un 0,17% del PNB, en 2009 estos valores de AOD ascendían a 5.290 M€, un 0,46% del PNB⁹⁸. Esto también se ha reflejado en el decremento de los presupuestos de las instituciones públicas para la Cooperación entre 2008 y 2013: el presupuesto de la AECID ha decrecido de 872 M€ en 2011

⁹⁸ La Ayuda Oficial al Desarrollo en 2015. Análisis y valoración de la Coordinadora de ONG para el Desarrollo.

a 231 M€ en 2015 (un 74% menos), las CC.AA. redujeron sus presupuestos en Cooperación un 70% y las entidades locales, un 69%. Esto se agrega a la débil institucionalidad de género en la Cooperación Española y a su pérdida de prioridad en las programaciones de los países en tanto que sector de actuación específico. Estas circunstancias no plantean una situación favorable a la financiación de actuaciones como las incluidas en el marco del Programa evaluado ni a la inserción laboral de expertas en este tema.

3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

3.1 CONCLUSIONES

Las conclusiones de este informe tratan de dar respuesta a los interrogantes que se habían planteado en esta evaluación, resaltando los aspectos que se han valorado claves tras el análisis y la triangulación de la información y mediante la integración de los hallazgos. Eso no significa que se sigan las preguntas de la evaluación una por una, puesto que en algunos casos se ha considerado preferible su integración.

C1. No puede afirmarse que el Programa de Cooperación “Mujer y Desarrollo” haya contribuido significativamente a la coherencia horizontal de las políticas de igualdad y cooperación. El Programa estuvo alineado con la política de igualdad y, en consecuencia, incorporó el enfoque GED tan pronto como lo hizo aquélla (III PIOM, año 1997). La inscripción en esta política se tradujo en su reconocimiento como un instrumento de cooperación para la igualdad de género del IMIO en todos los Planes de Igualdad de Oportunidades hasta la desaparición del Programa en 2010. Eso significa que el Programa fue por delante de la política de cooperación en términos de integración del enfoque GED, que no lo tuvo en cuenta hasta el II PD en 2005, donde ya se reconoce la necesidad de incorporar la transversalización del enfoque de género y la de aplicar actuaciones específicas para avanzar en esta dirección.

Las diferencias de velocidad de AECID e IMIO a la hora de asumir los compromisos internacionales de género supusieron en la práctica un progresivo distanciamiento entre ambas instituciones, que dificultó los acuerdos de trabajo entre ellas. Como reflejo de esta situación, a partir de 1996 y hasta su desaparición en 2010, el IMIO encabeza en solitario la gestión del Programa que queda fuera del ámbito de actuación de los sucesivos convenios marco de la colaboración entre ambas instituciones que siguen suscribiéndose, que como regla general contienen una multiplicidad de actuaciones, en general no demasiado sustantivas.

C2. Los aportes del Programa sobre la integración del enfoque de género son diferentes para cada uno de sus componentes. El componente de formación supuso la generación de una masa crítica de profesionales altamente cualificadas con trayectorias diversas pero con una presencia relevante en el sistema de cooperación español y en organismos internacionales. Sus contribuciones a la transversalización del enfoque de género han sido relevantes (procesos de definición estratégica, confección de herramientas específicas, acciones de formación y sensibilización), **pero más desde un punto de vista cualitativo que cuantitativo.** Tomando como ejemplo la SGCID y la AECID, la presencia de egresadas de la formación en posiciones relacionadas con género en desarrollo ha sido

muy limitada y, sin embargo, algunas de las personas que se incorporaron a su estructura han tenido una gran importancia en diferentes niveles, incluyendo la definición político-estratégica del género en desarrollo.

El componente de proyectos incrementó y mejoró la integración del enfoque de género en las OTC, especialmente mediante la aplicación de las herramientas metodológicas desarrolladas tras la evaluación intermedia realizada en 2003 y que acompañaban la aplicación de este enfoque. Ello permitió mejorar la calidad de los proyectos en este aspecto y contribuyó al aprendizaje de su aplicación por parte de las personas que se encargaban de utilizarlas. Lamentablemente, en la gran mayoría de los casos este efecto se encontró restringido a las responsables de género, que eran quienes en la práctica concentraban el total de las actividades en relación con la Convocatoria.

C3. El componente de proyectos contó con características propias que lo convirtieron en un instrumento único en el marco de la Cooperación Española. Fue pionero en la consideración de las organizaciones de mujeres como agentes políticos y como ejecutoras confiables con quienes era posible aliarse para lograr objetivos comunes a nivel de país y fue la única iniciativa que permitía el apoyo directo a la agenda de estas organizaciones. La innovación del componente de proyectos residía también en su estrategia de intervención basada en la utilización de la estrategia de empoderamiento en los proyectos individuales⁹⁹. A ello se le unían otras acciones de refuerzo (como uno de los componentes de los proyectos o como proyectos independientes) como la constitución de redes u observatorios, que permitían la amplificación de los resultados y el incremento de su sostenibilidad. Esta estrategia no fue casual y, según el análisis realizado, en un buen número de casos permitió la obtención de resultados más relevantes de lo que sería de esperar, dado lo limitado de los recursos que se dedicaban a los proyectos. Por todo ello fue un instrumento altamente valorado por los agentes que participaron en él.

La desaparición del componente de proyectos supuso la imposibilidad de que accediesen a recursos específicos de la Cooperación Española para financiar su plan de acción de manera independiente. Ello no significa que no pudieran financiarse indirectamente en el marco de la programación bilateral o de la Convocatoria de ONGD pero, en la práctica y en los casos analizados en profundidad (Nicaragua y Ecuador), eso les exige alinearse con la política nacional vigente en cada momento, lo que puede constituir un retroceso en términos de la agenda de derechos de las mujeres, o con el plan de acción de la ONGD titular, que no tiene por qué ser coincidente con sus principales prioridades¹⁰⁰.

⁹⁹ Del acceso a los recursos y de la toma de conciencia al incremento de la agencialidad y, de ahí, a la obtención de logros, por seguir el esquema de Kabeer.

¹⁰⁰ La Metodología MAP 2013 indica en su página 29 que el alineamiento “no significa un apoyo incondicional a cualquier política o programa. La Cooperación Española tiene en el PD, sus estrategias sectoriales, PAS de la AECID [...] la base para el diálogo de políticas con el país socio y otros donantes, y deben ser interpretados como una base para el mismo, no como un planteamiento dogmático e inamovible”. Eso le ha permitido apoyar acciones de género en contextos difíciles de África u Oriente Próximo. Sin embargo, en los casos analizados la pauta sigue la conclusión enunciada.

Por otra parte, **una vez que a partir de 2011 el apoyo desaparece, se ha podido comprobar la fragilidad y la reversibilidad de lo logrado**, lo que muestra su necesidad de apoyo sostenido en el tiempo para mantener su independencia de acción.

C4. Con carácter general, los dos componentes del Programa funcionaron por separado, sin tener en cuenta las posibilidades que hubiese ofrecido su aplicación integrada. Ello se debe, entre otros factores a que el Programa quedó desde muy pronto fuera del marco formal de colaboración entre ambas instituciones (los convenios), por lo que sus posibilidades de articulación y aprovechamiento conjunto no fueron discutidas desde un punto de vista político-estratégico. La falta de integralidad también se constata por la escasa retroalimentación cruzada entre ambos componentes. Por ejemplo, hay una importante producción intelectual tanto de las egresadas como de los proyectos (materiales, investigaciones, campañas, sistematizaciones...), que se encuentran dispersa, sin que en ningún momento se haya articulado un espacio donde pudiesen estar accesibles para todas las implicadas, contribuyendo así al conocimiento compartido, al aprendizaje y a la legitimización y sustentación de los logros obtenidos.

En el terreno, sin embargo, **algunas OTC sí hicieron un uso integrado de los dos componentes, fundamentalmente por el trabajo de sus responsables de género:** aprovechaban la presencia de pasantes, priorizaban algunos proyectos que podían ser complementarios con los programas bilaterales, contaban con asistencias técnicas de algunas de las egresadas...

C5. No es posible concluir sobre la pertinencia actual del Programa, puesto que en realidad no puede decirse que haya existido un Programa con un funcionamiento integrado, sino dos componentes que desaparecieron en el periodo 2010-2011. Lo que sí puede afirmarse es que **los dos componentes del Programa siguen siendo pertinente en la actualidad**, puesto que las necesidades que pretendían satisfacer siguen existiendo y siguen ajustándose al mandato normativo-programático, tal y como muestran los compromisos internacionales: el Plan de Acción de Género de la Unión Europea 2016-2020 para transformar la vida de niñas y mujeres mediante las relaciones exteriores o la Agenda post-2015, por ejemplo. El cumplimiento de estos compromisos exige disponer de profesionales especializadas y de organizaciones sólidas de representación de las mujeres y de trabajo en pro de su agenda de derechos, que son los dos ejes y líneas de trabajo que articulaban los componentes del Programa Mujer y Desarrollo.

Es cierto que la coyuntura nacional tanto en relación con la política de igualdad como de la de cooperación para el desarrollo es en el momento actual cambiante, incierta y con pocos recursos. Sin embargo, incluso en esa coyuntura, el Estado español debe cumplir con sus compromisos internacionales. Otra cuestión es que en la necesaria priorización de unos recursos escasos no sean éstas las líneas de trabajo elegidas, o que se prefiera abordarlas de un modo diferente al que lo hizo el Programa evaluado, pero eso no significa que las actuaciones incluidas en el Programa Mujer y Desarrollo hayan dejado de ser pertinentes.

C6. El componente de formación ha tenido una clara influencia sobre las personas que han participado en él. Obviamente no sobre todas las personas por igual, ni ha ejercido el mismo tipo de influencia. Pero hay una amplísima mayoría de egresadas que manifiestan su relevancia y no es infrecuente escuchar declaraciones de que la participación en la formación constituyó “un antes y un después” en su vida y en su trayectoria profesional. A ello no es ajeno el modo en el que estaba concebido que, de nuevo, remite a la estrategia de empoderamiento (toma de conciencia como proceso personal, agencialidad para la incidencia social y obtención de resultados en forma de logros).

Las egresadas se empoderaron en el transcurso del componente de formación. Ello se sustenta no sólo en que lo declaran de este modo, sino también en que un buen número de ellas se convierten en agentes de cambio y emprenden iniciativas de acción colectiva con este mismo fin. Tradicionalmente, además, el componente de formación constituyó una buena estrategia de mejora de la empleabilidad, como muestra entre otros factores, el alto nivel de inserción logrado tras su finalización, en la etapa en la que aún puede ser considerada un factor clave para ella¹⁰¹.

La influencia de la formación sobre las organizaciones con las que estas personas han tenido relación es más incierta y esta evaluación no ha conseguido evidencias tangibles, más allá de algunos aspectos concretos¹⁰², fundamentalmente relacionados con las OTC donde la influencia es algo más clara. Con todo, es necesario establecer una diferenciación temporal en esa influencia, marcada de nuevo desde 2011, por el descenso de la financiación, la disminución del género como sector como tema priorizado específicamente en los MAP¹⁰³ y la evaporación de buena parte de las estructuras dedicadas en terreno.

C7. La formación que se ofrece en la actualidad –un máster propio de la UCM— puede seguir considerándose valiosa, pero ha perdido buena parte de los elementos singulares del componente de formación, con la consecuencia de que aunque pueda ser considerado como producto de su evolución, su naturaleza es diferente.

La desaparición de esos elementos fue consecuencia fundamentalmente de la transformación de las fuentes de financiación y especialmente de la desaparición de la aportación del FSE, muy sustantiva, lo que exigió su transformación al nuevo escenario. Así, la formación actual ya no es una acción positiva, ni desde la perspectiva de su especificidad para mujeres ni desde la del criterio de equidad, ya que en la actualidad el alumnado ha de sufragar los costes de su propia formación.

¹⁰¹ La empleabilidad, no obstante, no sólo depende de factores individuales, tales como la mejora de las competencias, sino que también inciden factores externos sobre los que no es posible incidir desde un programa de estas características. Entre esos factores se encuentra, por ejemplo, la demanda del mercado, que ha experimentado un fuerte descenso durante los últimos años.

¹⁰² Dificultades en el contacto o falta de disponibilidad, un discurso muy genérico en herramientas tales como la encuesta a egresadas, que se preveía que podía ser una mejor fuente de información sobre este aspecto y, en definitiva, falta de materialización de algunas influencias han sido los factores que han dificultado su logro.

¹⁰³ En el marco de esta evaluación sólo se han analizado directamente los MAP de Ecuador y Nicaragua. Sin embargo, a través de análisis recientes de otros MAP correspondientes a países latinoamericanos y de la información recabada de expertas en la materia puede afirmarse que la priorización del género ha disminuido muy significativamente en los MAP que se encuentran vigentes en la actualidad.

Además, el hecho de que contase con la exigencia de dedicarse exclusivamente a la formación permitía una experiencia de inmersión, dirigida a facilitar el empoderamiento; inmersión que se dificulta con una dedicación parcial. Finalmente, la formulación actual de la formación no se enmarca en la acción del IMIO, sustituyendo este vínculo, más ligado a la política de igualdad, con el vínculo con la Universidad, que cuenta con un diferente valor simbólico¹⁰⁴.

Los elementos anteriores han desaparecido del máster actual. Sin embargo, el nivel de calidad se mantiene, sus contenidos son actualizados, tal y como sucedía con anterioridad, se cuenta con un enfoque teórico-práctico, basado en talleres, encuentros, etc. y, sobre todo, siguen existiendo las pasantías, si bien sus características también han cambiado un tanto (fundamentalmente en la actualidad casi todas ellas tienen lugar en las OTC de la AECID y la dotación económica de la bolsa de viaje que la acompaña ha disminuido significativamente).

Pero el contexto también ha cambiado y en la actualidad existen otras ofertas de formación y post-grados de género y desarrollo —y de políticas de igualdad, hacia donde ha ido evolucionando un tanto el Máster actual— aunque no cuenten exactamente con las mismas características. Además, este sector de actividad difícilmente puede seguir siendo considerado como emergente. Todo ello tuvo como consecuencia un importante descenso en la demanda en las primeras ediciones del Máster, que según la información que se le ha facilitado al equipo evaluador se está recuperando, lo que parece indicar que el ICEI ha sido capaz de dotar a la nueva titulación de atractivo suficiente como para que siga siendo demandada.

Por otra parte, atendiendo a los compromisos de España para los próximos años en este ámbito de actuación, esta formación sigue siendo pertinente, a pesar de que no ha sido posible determinar su demanda real, al menos en el ámbito de la Cooperación Española¹⁰⁵.

C8. El grado de aplicación de las recomendaciones de la evaluación intermedia realizada al componente de proyectos en 2003 dependió del nivel institucional competente para su realización. Así, las recomendaciones de carácter programático y operativo —cuya implementación le correspondía al IMIO— fueron aplicadas en su mayor parte, pero no sucedió lo mismo con las recomendaciones de carácter político-estratégico, que requerían de la concurrencia de otros actores, y que se dirigían fundamentalmente a influir en el tratamiento del género en la política de cooperación al desarrollo y a reforzar un equipo humano para la gestión del componente de proyectos en todas sus fases, conformado por RRHH especializados y estables.

La aplicación práctica de las recomendaciones tuvo como consecuencia una mayor apropiación del componente de proyectos por parte de las OTC y una mejora en la aplicación del enfoque de género en los proyectos. Además, el mayor peso de las OTC en el proceso supuso un acer-

¹⁰⁴ A título de aclaración, el valor simbólico de la Universidad no es peor que el que se deriva de la participación del IMIO, pero sí es diferente

¹⁰⁵ En la práctica totalidad de los casos existe un discurso preconstituido que menciona la importancia del género y lo relevante que es para la Cooperación Española, pero no incorpora un mayor nivel de concreción.

camiento de la Cooperación Española a las organizaciones de mujeres y a las problemáticas de la desigualdad de género y una cierta sensibilización hacia género.

También mejoró la eficacia en la gestión, ya que el tiempo total de tramitación se redujo a la mitad. No se produjeron cambios, sin embargo, en términos de reducción del número de solicitudes, que siguieron una tendencia ascendente, ni se llevó a cabo una concentración de las acciones, sino que se optó por mantener la dispersión en la aprobación de los proyectos, como estrategia para la extensión de los efectos, aun a costa de mantener cuantías unitarias relativamente modestas. Este efecto de dispersión procuraba reequilibrarse mediante el apoyo a las redes de organizaciones, que facilitaban el apoyo mutuo y la retroalimentación cruzada. Finalmente, se priorizaron las organizaciones feministas y de mujeres en la región, como agentes ejecutores del componente de proyectos, lo que contribuyó a su fortalecimiento a este nivel¹⁰⁶.

C9. Según los resultados obtenidos en los estudios de caso, el componente de proyectos fue un instrumento adecuado para promover los derechos de las mujeres en Ecuador y Nicaragua **mediante el fortalecimiento de sus organizaciones y porque los proyectos han dado muestras de eficacia en la consecución de sus objetivos, desde una apuesta clara por la estrategia de empoderamiento**. Con la información disponible, sin embargo, es difícil dimensionar en qué medida se han conseguido esos resultados más allá de los obtenidos en los análisis de casos.

Ya se mencionaba que se optó por una estrategia de dispersión de la financiación, que procuraba “inyectar” el apoyo allá donde existían condiciones favorables para que prosperase. Así, se apoyaron organizaciones del movimiento feminista de la región que son históricas por sus trayectorias y su influencia en los avances legislativos, sociales y de política públicas de sus países para la promoción y el ejercicio de derechos de las mujeres. Junto a ellas, se financiaron organizaciones de mujeres de tamaño mucho menor y con incidencia local, tanto por la vía de los proyectos anuales como por la de los de continuidad. Este hecho es relevante porque las organizaciones de este último perfil habían quedado fuera del circuito de financiación, sobre todo desde la retirada progresiva de donantes de ALC que vino realizándose desde el año 2005.

A pesar de ser organizaciones muy diversas, contaban con un elemento en común, podían mostrar un compromiso inequívoco y una trayectoria de trabajo en el ámbito de los derechos de las mujeres, lo que tenía como consecuencia que, aunque la cuantía de la subvención fuese relativamente modesta, caía en un terreno fértil, donde contaba con una alta probabilidad de prosperar. El fortalecimiento posterior por la vía de las redes, como se dijo, mejoraba un tanto la sostenibilidad de los resultados, si bien no tanto la de las organizaciones.

Desde el punto de vista de los logros, los proyectos se centraron en fortalecer la autonomía de las mujeres en la toma de decisiones, con énfasis en promover su presencia en espacios deliberativos y de decisión de los niveles municipales y departamentales, como estrategia para incidir posteriormente en los planes de gobierno. El otro gran tema del componente de proyectos fue

¹⁰⁶ En el período anterior a la evaluación (2003) los beneficiarios del componente de proyectos incluían a entidades diferentes a las organizaciones de mujeres.

la autonomía física de las mujeres, especialmente en el caso del feminicidio y la trata de mujeres. La promoción de la autonomía económica de las mujeres, sin embargo, muestra una baja prioridad.

C 10. El componente de proyectos ha supuesto un claro valor añadido para los actores involucrados.

- Aportó visibilidad y reconocimiento al Instituto de la Mujer que le convirtió en punto de referencia en la lucha a favor de la igualdad en ALC, no sólo frente a los mecanismos de igualdad sino ante las organizaciones de la sociedad civil.
- La AECID, mediante las OTC, estableció nuevas relaciones y generó un mayor conocimiento de las organizaciones de mujeres y de su agenda política, que la llevó a ser reconocida como integrante del círculo virtuoso de las cooperaciones preocupadas por la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y como una aliada política en la agenda de igualdad.
- Las ONGD españolas establecieron nuevos vínculos y estrecharon lazos con organizaciones feministas de los países socios desde la solidaridad y el acompañamiento, con relaciones horizontales no mediadas por las relaciones de poder frecuentes entre organizaciones del norte y del sur.
- Finalmente, las organizaciones beneficiarias del componente de proyectos obtenían un valor adicional de prestigio al ser financiadas por una institución pública estatal con perspectiva de género que financiaba directamente a organizaciones con perspectiva de género en una convocatoria muy competitiva. Indirectamente, además, las organizaciones consideran que se mandaba un mensaje claro a los países sobre el papel que cumplen las organizaciones de mujeres en el desarrollo.

C11. La desaparición del componente de proyectos ha contribuido a la precariedad en la financiación de las organizaciones de mujeres en América Latina, pero es difícil valorar su alcance **en un contexto general de reducción drástica** de la financiación, no sólo por parte de España, sino también de otros donantes. En un periodo de tiempo relativamente corto, desaparecen la mayor parte de las fuentes de financiación para estas organizaciones, lo que tiene como consecuencia que se pone en riesgo la capacidad de acción —e incluso la supervivencia— de las organizaciones destinatarias, que tradicionalmente han contado con enormes dificultades de financiación.

También las redes y organizaciones feministas y de mujeres en América Latina y el Caribe son un ejemplo de la situación descrita y enfrentan actualmente una crisis de financiación que amenaza la autonomía, sostenibilidad y el avance del trabajo que desde hace décadas vienen realizando en la región.

Finalmente, desde las OTC se percibe una cierta pérdida de identificación de la Cooperación Española con el género, que anteriormente se encontraba establecida con total claridad, entre otros factores por la proximidad con las organizaciones de mujeres.

3.2 RECOMENDACIONES

La formulación de recomendaciones para este programa está condicionada por el hecho de que, según los resultados de la evaluación, ninguno de sus componentes se encuentre vigente en la actualidad. No obstante, dado que el pliego de prescripciones técnicas afirma “se espera que esta evaluación aporte elementos que alimenten la toma de decisiones informada respecto al diseño y al modelo de continuidad en el futuro del Programa”, se parte de la hipótesis de que existe una posibilidad de continuidad, que es la posición desde la que se realizan estas recomendaciones.

Por otra parte, no se puede obviar la situación en la que se encuentra en la actualidad la Cooperación española en general, ni en relación con el enfoque de género en particular. Por ello, se ha optado por centrarse en recomendaciones que no conlleven una elevada asignación presupuestaria, con el fin de incrementar su factibilidad.

Una vez realizadas estas matizaciones, las recomendaciones de esta evaluación se han organizado en dos bloques. Uno primero, de recomendaciones generales, que trata el Programa más o menos como un todo, y un segundo, centrado fundamentalmente en el programa de formación existente en la actualidad, que ha sido organizado según el agente que cuente con un mayor peso en su puesta en marcha. Cuando algún otro agente puede ser objeto de una recomendación concreta, se ha hecho constar de ese modo.

3.3. RECOMENDACIONES GENERALES

3.3.1 DECISIONES POLÍTICO-ESTRATÉGICAS SOBRE EL PROGRAMA MUJER Y DESARROLLO

El Programa “Mujer y Desarrollo” prácticamente no ha existido como tal, sino que a lo largo de toda su historia ha funcionado como dos componentes separados que eventualmente contaban con algún punto de confluencia.

Por otra parte, **el marco de programación estratégico de la Cooperación Española** —el Plan Director— finaliza este año (2016), por lo que será necesario plantearse nuevamente, junto con el resto de los actores del sistema, cuáles serán los lineamientos de la cooperación para el siguiente periodo plurianual. En ese marco, será necesario pensar qué forma adoptará el tratamiento del género en el próximo periodo de programación. No es difícil aventurar que su presencia en términos de transversalidad con el resto de actuaciones estará presente, pero es más difícil hacer pronósticos sobre el tratamiento que recibirá el género en tanto que sector, y la prioridad que recibirá en términos presupuestarios.

También será necesario renovar el **Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades 2014-2016**. Esta coincidencia temporal en la renovación de marcos programáticos puede constituir una oportunidad para fortalecer la coherencia horizontal entre ambos.

Las siguientes recomendaciones tienen por objeto cada uno de los componentes analizados, ya que no es posible hacer recomendaciones a nivel de un programa inexistente. De manera general, **sólo es posible recomendar que, si finalmente se decide la recuperación de una línea de apoyo a las organizaciones de mujeres de ALC, se aproveche al máximo el potencial de acción conjunta con la formación** que imparte actualmente el ICEI, lo que no fue posible en fases anteriores de la existencia de los componentes del Programa. Las vías de aprovechamiento dependerán del tipo de apoyo que se decida promover. Como ejemplo, se podrían utilizar las organizaciones beneficiarias como destino de las prácticas del Máster o, alternativamente, las prácticas podrían reforzar el trabajo de las organizaciones desde las OTC, apoyando el trabajo de la persona que tenga asignada la responsabilidad de género.

3.3.2 DECISIONES RESPECTO AL APOYO AL MOVIMIENTO DE MUJERES

La primera recomendación se refiere a la **necesidad de determinar la relevancia otorgada** por la Cooperación Española **a las organizaciones del movimiento de mujeres de ALC como agentes de desarrollo** y, en consecuencia, el eventual apoyo que se le podría prestar. Esta es una decisión de carácter político que debería ser previa a la decisión de recuperar o no el componente de proyectos del programa.

El apoyo puede producirse vía financiación, vía el establecimiento de cauces estables de diálogo o por otras vías. La segunda de estas opciones puede ponerse en marcha en marcos de actuación más amplios, sin necesidad de generar nuevos instrumentos. Sin embargo, la posibilidad de “traer de nuevo a la vida” un instrumento dirigido al fortalecimiento de las organizaciones de mujeres, mediante su apoyo financiero directo —aunque sea vía ONGD españolas, como se trabajó durante su segunda etapa— requeriría la dedicación de recursos significativos, por lo que entraría en competencia con otros sectores e intereses en un marco de recursos escasos.

Un instrumento de estas características cuenta con algunas ventajas. Para comenzar, se constituiría en una buena plataforma para **comenzar a reconstruir las alianzas con el movimiento de mujeres latinoamericanas, a un coste moderado**. Su ventaja principal, no obstante, sería **compensar los efectos perversos que la alineación con las prioridades del país socio ha podido producir en algunos países** en relación con el retroceso de los derechos de las mujeres (Nicaragua, utilizada para el estudio de casos es un ejemplo paradigmático). Hay que tener en cuenta que en los lugares donde estén teniendo lugar procesos de involución como consecuencia de cambios políticos es altamente improbable que se priorice género como sector, con lo que en la práctica, se puede estar apoyando, por omisión, ese proceso de pérdida de derechos.

Por otra parte, incluso en algunos países que cuentan con un marco normativo y de igualdad avanzado en términos de género —como es el caso de Ecuador— el movimiento de mujeres se ve abocado a seguir la agenda gubernamental si desean conseguir recursos gubernamentales que les permitan desarrollar su acción. Si no lo hacen, o si desean poner en marcha, además, medidas más transformadoras, que pueden quedar fuera de las prioridades de gobierno, se encuentran en situaciones de imposibilidad de obtener nuevos recursos, cuando no con problemas de supervivencia.

Estas cuestiones **podrían ser objeto de una línea de financiación dirigida, precisamente, a los procesos de igualdad que quedan fuera de las agendas gubernamentales y que nunca llegarán a ellas a menos que el movimiento de mujeres las promueva.**

Obviamente en el nuevo marco de programación de cooperación y de género puede llegarse a la conclusión de que este apoyo no se encuentra dentro de sus intereses prioritarios, pero puede merecer la pena **una reflexión conjunta entre los y las responsables de las políticas de género y de cooperación** con el fin de explorar las posibilidades en esta dirección, que muy posiblemente volvería a reforzar el posicionamiento de la Cooperación española como un agente comprometido con la agenda de derechos de las mujeres.

En caso de que se decidiese recuperar una línea de financiación de las organizaciones de mujeres de LAC sería necesario **redefinir algunos de los aspectos que se han revelado más débiles** en el componente de proyectos del Programa “Mujer y Desarrollo”, fundamentalmente con medidas dirigidas a **fortalecer la sostenibilidad de sus resultados, así como su complementariedad con la actuación bilateral**, bien de carácter gubernamental, bien a través de las subvenciones a ONGD.

Por otra parte las OTC, a pesar de la escasez de recursos dedicados a género, podrían apoyar la valoración, el seguimiento y la rendición de cuentas de los proyectos que resultasen aprobados. Por ello, sería necesario **fortalecer el vínculo de los proyectos con las OTC**, tanto si cuentan o no con una persona especialista en género. En el primero de los casos, el potencial de complementariedad se fortalece. Por el contrario, si no existe ninguna persona especializada en género, la aplicación de las herramientas metodológicas desarrolladas por el programa puede constituir una oportunidad para facilitar el proceso de incorporar este enfoque a éstas e incluso otras actuaciones.

3.3.3 DECISIONES GENERALES RESPECTO DEL MÁSTER

A pesar de su calidad académica, que no se discute, la formación ha perdido parte de su atractivo, por factores tales como la desaparición de las facilidades para su acceso, por la coyuntura del mercado de trabajo o por la diferente situación de las políticas de género y de cooperación para el desarrollo. Por otra parte, puede ser interesante **recuperar alguna de las señas de identidad** que la formación tuvo en el pasado en el sentido, por ejemplo, de reforzar de manera más decidida su enfoque hacia la empleabilidad, **reforzando el elemento de prácticas que ya existe en la actualidad, orientándose en mayor medida a instituciones que se encuentren fuera de la Cooperación Española** y que puedan contar con una mayor capacidad de absorción de los recursos, etc. El sistema de Naciones Unidas, la Unión Europea... pueden ser mercados de empleo para las egresadas de una formación de calidad, que se encuentra en línea con los retos actuales sobre el tema y con los mandatos de las instituciones para los próximos años.

Por otra parte, reconociendo el impulso que el formato actual le proporciona a la dimensión de empoderamiento, se han obtenido algunas valoraciones que recomiendan **una disminución de la “cuota de información” incluida en los contenidos** —que actualmente puede ser

accesible por vías diferentes con mucha más facilidad de la que existía en el pasado— **a cambio de intensificar las actividades con una mayor capacidad de ampliar o fortalecer, según el caso, el proceso de empoderamiento del alumnado.**

Finalmente, sería importante **retomar el vínculo de la formación con las políticas de igualdad y de cooperación**, recuperando parte del papel que el IMIO desempeñó en el pasado.

3.4. RECOMENDACIONES OPERATIVAS EN RELACIÓN CON EL MÁSTER EN GÉNERO EN DESARROLLO

Las recomendaciones que se incluyen en este apartado se refieren en exclusiva al Máster actual, heredero del componente de formación del Programa “Mujer y Desarrollo”, **e incluyen aspectos con un carácter más operativo e inmediato**, destinado a mejorar el funcionamiento del programa de formación en su configuración actual de máster propio de la UCM.

3.4.1 TODOS LOS AGENTES

- Incorporar al IMIO al marco de relaciones entre el ICEI y la AECID. Se propone **que se redefina el papel del IMIO en relación con la política de Cooperación Española así como de las estrategias e instrumentos para vehicularlo.** Ello supondría, a partir de los ámbitos competenciales individuales, repensar los espacios de relación, encuentro y coordinación interinstitucional, así como la posibilidad de negociar un nuevo marco formal que diese soporte a esas nuevas relaciones.

Dada su vinculación histórica, parece lógico que después del impasse de los últimos años, **se retomara la vinculación del IMIO** con el Máster, bajo las fórmulas de relación que se consideren más oportunas, de forma que éste pudiera recuperar uno de sus elementos distintivos. De hecho, debería establecerse un marco efectivo de relaciones trilaterales ICEI-AECID-IMIO. Dentro de esta colaboración uno de los puntos a tratar sería el fomento de la profesionalización de las egresadas del programa en el marco del Sistema de la Cooperación española.

3.4.2 IMIO E ICEI

- Sería de interés que el IMIO y el ICEI pudieran **poner en valor y visibilizar la producción de conocimiento asociada al componente de formación.** En ese sentido, y en términos de mejora de la gestión de ese conocimiento, se recomienda la publicación en línea de las tesinas de las egresadas del programa para que sean de pleno acceso, obviamente con el permiso de las interesadas, así como la elaboración de informes o publicación de síntesis que reúnan la principal información de cada una de ellas (título, año de elaboración, autora, temática, abstract o resumen de contenido, enlace web, etc.).

3.4.3 AECID

- Definir un marco de relaciones con el ICEI en el contexto del Máster en Género y Desarrollo. Si bien este marco se instrumentaliza en un convenio anual vinculado al desarrollo del Máster sería importante que la AECID realizara un **proceso interno de reflexión sobre la utilidad de este Máster y la financiación a él aportada y el valor que puede añadir a la actividad en terreno y en la sede de la propia AECID**. Si la principal utilidad es poder financiar la formación continua de su propio personal, cabe pensar si la opción más adecuada es un Máster, con los condicionantes de duración y dedicación que eso supone¹⁰⁷. Si, por el contrario, lo que se desea es favorecer la existencia de profesionales con una alta cualificación en género y desarrollo, ésta puede ser una opción óptima, dada la oferta existente en la actualidad.

La definición de este marco de relaciones podría llevar a la creación de un mecanismo de supervisión académica compartida que contribuyera al alineamiento de los contenidos pedagógicos del Máster con las prioridades de la Cooperación Española pero al mismo tiempo, que permitiera orientar formativa y profesionalmente a las alumnas hacia aquellos ámbitos y temáticas emergentes en la Cooperación Española, de interés para la actuación de AECID.

- Valorar la posibilidad de realizar un incremento del aporte de la AECID al convenio anual con el ICEI, con el fin de actualizar la cuantía de las becas por encima de un mínimo (en términos de recursos, tiempo o ambos) lo que contribuiría a consolidar pasantías más largas y en mejores condiciones. En el caso de que esto no fuese factible, o incluso siéndolo, se recomienda **una nueva aproximación a las bolsas de viaje, con el objetivo de incrementar el valor de cada uno de los procesos de prácticas**. En concreto:

Según la información de la que se dispone, la AECID aporta 50.000€ por año para bolsas de viaje, que son repartidas entre el número de personas que deseen acceder a ellas. Lo que se plantea es **establecer unos mínimos tanto en la cuantía mensual de las bolsas de viaje como en su duración**, de manera que se garantice que es posible cumplir los objetivos que se persiguen. Así, por ejemplo, si la aportación se elevase a 50.400€, podría financiarse un total de 7 pasantías en algún país socio durante 6 meses a razón de 1.200€/mes, lo que mejora las cifras actuales.

Eso exigiría que la AECID seleccionase las 7 personas que obtendrían la bolsa, pero también las 7 OTC —o entidades socias— que recibirían a una de las pasantes. Para ello, las OTC deberían presentar un proyecto de pasantía, como en etapas anteriores hacían las organizaciones de mujeres, de manera que la selección del alumnado se realizase, sobre todo, según su adecuación a las tareas propuestas y, en segundo lugar, según sus intereses. De este modo, además, podrían seleccionarse las OTC que presentasen un proyecto de mayor interés.

¹⁰⁷ Eso no significa que no se facilite la formación continua en género del personal de la Cooperación Española, pero quizá serían más adecuadas otras fórmulas de duración menor y menos dirigidas al empoderamiento de sus participantes.

Es cierto que, de este modo, y tomando los datos de la edición 2016-2017, 13 personas se quedarían sin bolsa de viaje. Obviamente en estos casos habría que buscar una solución de otro tipo pero, de cara a los intereses de la AECID, pero también del alumnado, **se considera preferible contar con menos pasantías, que con un número mayor de prácticas de corta duración y asignación económica insuficiente.**

3.4.5 IMIO

- Se propone que, en la medida en que retomase una relación directa con el Máster, pudiera también **financiar un mínimo de bolsas de viaje**, en función de sus disponibilidades presupuestarias, de manera que una parte de las pasantías pudieran llevarse a cabo en mecanismos de igualdad o en organizaciones de mujeres de América Latina.

3.4.6 ICEI

- A día de hoy, el elemento clave a reforzar es la fase práctica tras la formación. Las recomendaciones dirigidas a la AECID y el IMIO, en caso de ser aceptadas, permitirían una financiación razonable de 10 pasantías en terreno lo que, con las cifras de asistencia actuales, supondría que el otro 50% del alumnado debería realizar su pasantía en España.

Previsiblemente, siempre quedaría un número de entre 0 y 10 personas a las que sería necesario asignarles una pasantía en el país. Se considera adecuada la estrategia planteada por el propio ICEI en términos de búsqueda de patrocinios por parte de empresas o fundaciones en el marco de su política de responsabilidad corporativa. En estos casos cabe la doble estrategia de buscar financiación (más improbable) o de buscar que sean estas mismas entidades quienes acojan a las pasantes, siempre que cuenten con programas de trabajo en género y/o en género y desarrollo.

En la línea de lo que ya viene trabajando el Área de Género desde comienzo de este año, **creación y alimentación de una base de datos** con los contactos de todas las egresadas del programa de formación desde sus inicios, que se actualice regularmente y que sea un recurso al alcance de ICEI, y eventualmente, del IMIO, AECID y otros actores del Sistema Español de Cooperación, como un verdadero banco de expertas en género y desarrollo a las que recurrir y demandar profesionalmente. Esa base de datos debería ser, con los preceptivos permisos, pública y de acceso a través de internet. De manera complementaria a esta base de datos, podría trabajarse en dos líneas adicionales.

- **Seguimiento de trayectorias profesionales.** Sería de interés que se estableciera un mecanismo regular y sistemático de seguimiento del alumnado que analizara su inserción laboral en términos de tiempo de inserción, sectores, ocupaciones y trayectoria posterior, analizando asimismo las palancas de acceso y las barreras encontradas, como fuente de retroalimentación del Máster.
- **Promoción de la creación de un Alumni** de alumnas de todas las ediciones con un soporte de intercambio digital que favorezca su empleabilidad y los intercambios entre ellas.

Otros documentos relacionados se pueden encontrar en:
www.cooperacionespanola.es/es/publicaciones

