

21. EVALUACIÓN CONJUNTA

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

INFORME SINTÉTICO



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 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 1	1.	OBJETO DE ESTUDIO Y METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN
Pag 6	2.	HALLAZGOS
Pag 22	3.	CONCLUSIONES
Pag 25	4.	RECOMENDACIONES

LISTADO DE ACRÓNIMOS

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional y para el Desarrollo
ALC	América Latina y Caribe
AOD	Ayuda oficial al desarrollo
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CONGDE	Coordinadora de ONG para el Desarrollo
CPD	Coherencia de Políticas de Desarrollo
FIIAPP	Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas
GED	Género en Desarrollo
ICEI	Instituto Complutense de Estudios Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid
IMIO	Instituto de la Mujer y de la Igualdad de Oportunidades
MAP	Marco de Asociación País
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
ONGD	Organización no Gubernamental para el Desarrollo
OTC	Oficinas Técnicas de Cooperación
PD	Plan Director de la Cooperación Española
PIOM	Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres
SGCID	Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo
UCM	Universidad Complutense de Madrid

I. OBJETO DE ESTUDIO Y METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN

Esta evaluación cuyo objeto es la **colaboración entre la AECID y el Instituto de la Mujer, que se concreta en particular en la creación del Programa Mujer y Desarrollo**, que Red2Red ha llevado a cabo y contratada por la División de Evaluación de la Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SGCID) y la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP). La demanda de evaluación se estructuraba en tres bloques, dos de ellos referidos a los componentes del Programa y el tercero centrado específicamente en las relaciones entre ambas instituciones. La demanda establecía también que la evaluación debía realizarse desde un enfoque de coherencia de políticas (CPD) y que su ámbito temporal debía abarcar los años 2003 a 2015, si bien en el caso del componente de formación era necesario también revisar los años previos. Sus objetivos específicos fueron:

1. Analizar la colaboración entre la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y el Instituto de la Mujer (IMIO) durante el diseño y la ejecución del programa y su contribución a la coherencia de políticas para el desarrollo.
2. Analizar los resultados conseguidos, 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.

El trabajo de esta evaluación se ha dirigido a la satisfacción de estos objetivos, tratando de dar respuesta a las 11 preguntas y 19 subpreguntas de evaluación formuladas. Para ello se aplicaron diversas técnicas de recogida y análisis de información, tal y como se muestra en la siguiente tabla resumen.

El enfoque de coherencia de políticas busca una actuación integral y coordinada del conjunto de las políticas, para que se incorpore una visión de desarrollo común desde su planificación. Según la OCDE ello supone una triple mirada.

La “coherencia vertical” contempla los compromisos de los que emana una política, pasando por las estructuras administrativas, los instrumentos, mecanismos y procesos de los que depende su aplicación y terminando en la convergencia e integración de actores y agendas. Todos estos elementos deben conformar un conjunto consistente en el plano internacional, nacional y local para ser eficaces en el cumplimiento de los objetivos que persigue.

La “coherencia horizontal” se centra en la inclusión de los objetivos de desarrollo en todas las políticas públicas, independientemente de su sector, con el fin de que todas promuevan el desarrollo o, al menos, que no entren en contradicción con la política de cooperación.

La “coherencia temporal” atiende a la consistencia de las políticas a lo largo del tiempo.

TÉCNICAS DE RECOGIDA Y ANÁLISIS DE INFORMACIÓN

TÉCNICA	BREVE DESCRIPCIÓN / OBSERVACIONES
Análisis documental	Exhaustivo análisis documental de fuentes bibliográficas generales y específicas, de producción del mismo Programa y de otras fuentes.
Entrevistas a informantes clave	Un total de 55, entre perfiles político-estratégicos, institucionales, especialistas en la temática y representantes de grupos de interés.
Encuesta en línea a organizaciones beneficiarias del componente de proyectos	La encuesta se dirigió a las 72 organizaciones que habían recibido una ayuda entre 2003 y 2010 y que se mantenían activas o se desconocía su estado. Se obtuvo una tasa del 31%, moderadamente alta para esta forma de administración pero insuficiente para considerar sus datos como representativos.
Encuesta en línea a egresadas del componente de formación	Se remitió al total de egresadas de las ediciones 1999 a 2015 de las que se disponía de contacto (227 personas). Se obtuvo una tasa de respuesta del 46%, que aunque alta, sigue arrojando un margen de error 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 deben ser tomadas con cautela.
Estudios de caso	Se utilizaron 6 criterios para la selección de los países: mayor presencia del programa, volumen de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), priorización del género en el Marco de Asociación País (MAP) actual y menor participación en procesos de evaluación anteriores. Como resultado se escogieron Ecuador y Nicaragua. En cada uno de los países se seleccionaron 4 instituciones, tratando de garantizar la máxima variabilidad entre ellas.
Historias de vida y cambio más significativo	Se aplicaron de manera simplificada a un total de 4 participantes del programa de formación, en el caso de las historias de vida, y de 4 organizaciones beneficiarias de subvenciones, en el caso del Cambio Más Significativo. De nuevo, se buscó la existencia de variabilidad entre los casos.

El **Programa Mujer y Desarrollo** se creó a iniciativa del IMIO en el año 1988 con la finalidad general de contribuir al reconocimiento de las mujeres como agentes de desarrollo a nivel nacional e internacional, de promover su participación en todos los ámbitos del desarrollo y su integración plena en la vida pública y privada, así como para contribuir 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 cooperación. A pesar de que el Programa fue evolucionando con el paso del tiempo, la definición de su finalidad se mantuvo constante.

El Programa contó con dos componentes de nacimiento sucesivo —un componente de financiación de proyectos y un componente de formación— con las siguientes características:

COMPONENTE DE FORMACIÓN

Formación orientada a la capacitación de mujeres que pudieran contribuir a introducir la perspectiva de género en la Cooperación Española y a su institucionalización, desde su propia especialización y empoderamiento. Comienza en 1989, como una medida de acción positiva orientada a la empleabilidad e inserción laboral de sus egresadas en el ámbito de la cooperación al desarrollo. En 1998 adquirió reconocimiento universitario.

Se desarrolló anualmente bajo diferentes formatos, desapareciendo en el curso 2010-2011. Resurgió en 2013 con formato de máster y desvinculado del "Programa Mujer y Desarrollo". Hasta 1996 estuvo coorganizado e impartido por ONGD españolas especializadas y desde 1998 estuvo a cargo de la Universidad Complutense de Madrid (UCM), a través del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI). La duración de la formación era de aproximadamente 11 meses y se ofertaban anualmente un promedio de 25 plazas. Hasta el curso 2010-2011, la participación implicaba dedicación exclusiva y se otorgaban becas completas que incluían la matrícula de los estudios, la manutención, una bolsa de viaje y un seguro.

Durante la mayor 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 en el de las organizaciones del movimiento feminista y con conocimiento de idiomas. De 1999 a 2015 hubo un total de 404 egresadas.

Los estudios contaban con una primera fase teórica impartida en Madrid y una posterior fase práctica que consistía en una pasantía en una organización de un país socio (en un 88% en países de ALC) y, a partir de 1996, también en Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC). El curso se completaba con una fase final evaluativa de dos semanas, de nuevo en Madrid.

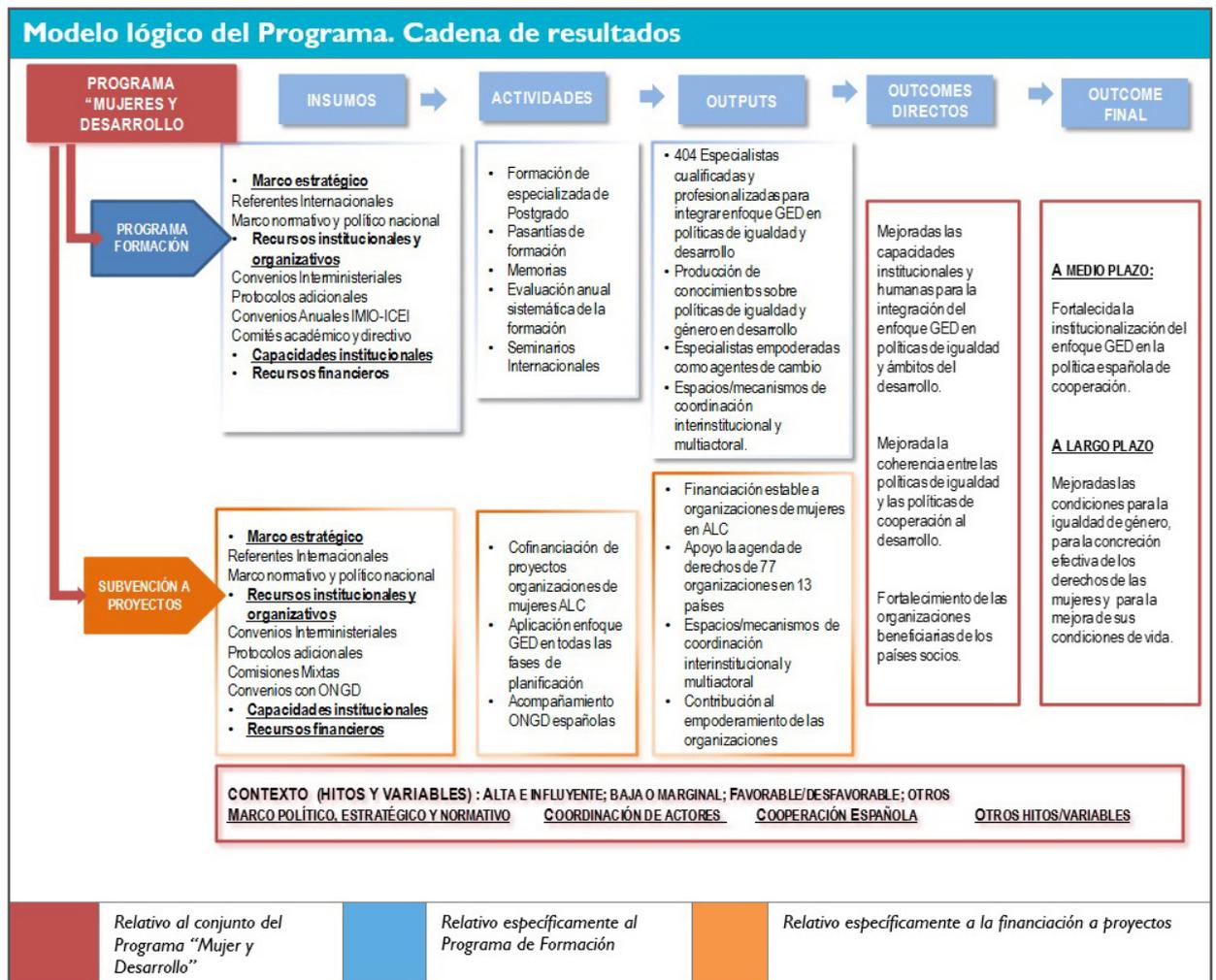
COMPONENTE DE PROYECTOS

Convocatoria de ayudas para 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, para la financiación de proyectos que contribuyesen al empoderamiento de estas organizaciones y al de las mujeres que participasen en ellos. En su primera etapa, apoyo también a instituciones homólogas del Instituto de la Mujer.

Existente desde 1988 a 2010, con una periodicidad aproximadamente anual, con la excepción de los años 2003 y 2004. 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, percibiendo para ello en torno a un 10% de la subvención.

En el periodo 2005-2010 se financiaron 152 intervenciones de 75 organizaciones de mujeres procedentes de 13 países de Latinoamérica. La duración máxima de los proyectos era de 12 meses, si bien era posible concatenar solicitudes hasta un máximo de 3 años. Como promedio se financiaban unos 25 proyectos por convocatoria con importes que diferenciaban entre iniciativas locales y regionales.

Según el modelo lógico que ha podido ser contrastado tras su reconstrucción, los componentes del Programa contaron con pocos elementos de integración. Se partía de insumos en buena medida coincidentes, pero el resto de los elementos no se integraban —y lo hacían sólo hasta cierto punto— hasta el nivel de los resultados y, sobre todo, en el nivel del impacto, donde se deseaba contribuir a la institucionalización del enfoque de género en desarrollo (GED) en la política española de cooperación y en su acción y a 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, tal y como puede apreciarse en el siguiente diagrama.



Las relaciones formales entre el IMIO y la AECID se enmarcaron tradicionalmente en convenios plurianuales de colaboración suscritos por diferentes niveles institucionales, concretados anualmente en protocolos de actuación, más específicos y operativos, con una Comisión Mixta de seguimiento que permitía articular las relaciones. Desde el punto de vista de las relaciones informales, el IMIO y la AECID se han encontrado una y otra vez en diferentes foros y órganos con un mayor grado de proximidad o lejanía con el Programa Mujer y Desarrollo.

Convenios suscritos en el Programa Mujer y Desarrollo

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 Actua-

ciones 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.

2. HALLAZGOS

El componente de formación fue evolucionando a lo largo del tiempo, pero alguno de sus elementos se han mantenido estables. Por su parte, las variaciones alcanzaron incluso a sus objetivos, que fueron adaptándose en coherencia con la evolución del entorno y de la agenda internacional (por ejemplo, se pasó de un enfoque Mujer en Desarrollo, MED; a uno GED o se amplió el foco incluyendo las políticas de igualdad). El paso del componente de formación a la Universidad en 1998 también supuso variaciones relevantes en diferentes aspectos.

La convocatoria de becas y la selección de las alumnas participantes en el componente de formación fueron tradicionalmente procesos de concurrencia competitiva, públicos y sistemáticos, basados en criterios conocidos, cuyo peso fue variando a lo largo del tiempo, con el objetivo de equilibrar los perfiles de las admitidas. Durante el período 2003-2015, el perfil tipo de las participantes fue el de mujeres españolas altamente cualificadas comprometidas con la igualdad y los derechos humanos y con experiencia en la materia, lo suficientemente motivadas para trabajar desde una perspectiva de género y convertirse en promotoras de cambio social.

Los contenidos pedagógicos impartidos en el componente de formación se han mantenido actualizados y ajustados al panorama nacional e internacional y ha seguido incorporando nuevas temáticas y debates emergentes. La estructura de este componente contaba con una fase

Cambios derivados del paso a la Universidad (desde 1998 hasta la actualidad)

- La formación se amplió a nuevos perfiles, más orientados a la investigación, a través de un baremo que daba un mayor peso a la experiencia profesional y al desarrollo académico previo de la alumna. Contar con una titulación superior se convirtió en requisito obligatorio para acceder a la formación.
- Supuso una reestructuración y consolidación de los contenidos académicos en un modelo organizado en módulos temáticos que se ha mantenido estable hasta la actualidad.
- Se reforzaron los contenidos teóricos y se elevó la exigencia académica (entrega de ejercicios intermedios y tesina final).
- Se incrementó el número de horas teórico-prácticas y el número de meses de duración total.
- Se creó un Comité de Dirección Académica como mecanismo de supervisión de la calidad del Magíster, espacio en que también se reúnen las instituciones financiadoras.

teórica y una práctica, lo que permitió a las alumnas aplicar los conocimientos adquiridos en la pasantía posterior, convirtiéndose así en un elemento clave para fijar los aprendizajes y para la comprensión de las realidades, discriminaciones e inequidades hacia las mujeres en su propio contexto. Además, permitía a las pasantes definir mejor sus intereses profesionales, por lo que les ayudó a enfocar y/o consolidar su carrera posterior. Finalmente, en algunos casos las pasantías también mejoraban la empleabilidad posterior del alumnado. Desde otro punto de vista, también sirvieron para que el IMIO se diese a conocer, influyera, estableciese relaciones y reforzase los vínculos con las organizaciones donde se desarrollaban las prácticas: organizaciones feministas, ONG, centros de investigación y universidades, mecanismos nacionales de igualdad...

La selección de los países y organizaciones para las prácticas se basaba en las solicitudes de las alumnas, la demanda de las organizaciones, el ajuste de los perfiles y los intereses estratégicos de las organizaciones (IMIO o AECID). La mayor parte de las pasantías se centraron en el fortalecimiento de las instituciones del movimiento de mujeres, públicas o de la sociedad civil. Sin embargo, desde 1996 existe una tendencia progresivamente mayor a realizar las prácticas en alguna de las OTC.

Elementos de estabilidad del componente de formación (hasta curso académico 2010/2011)

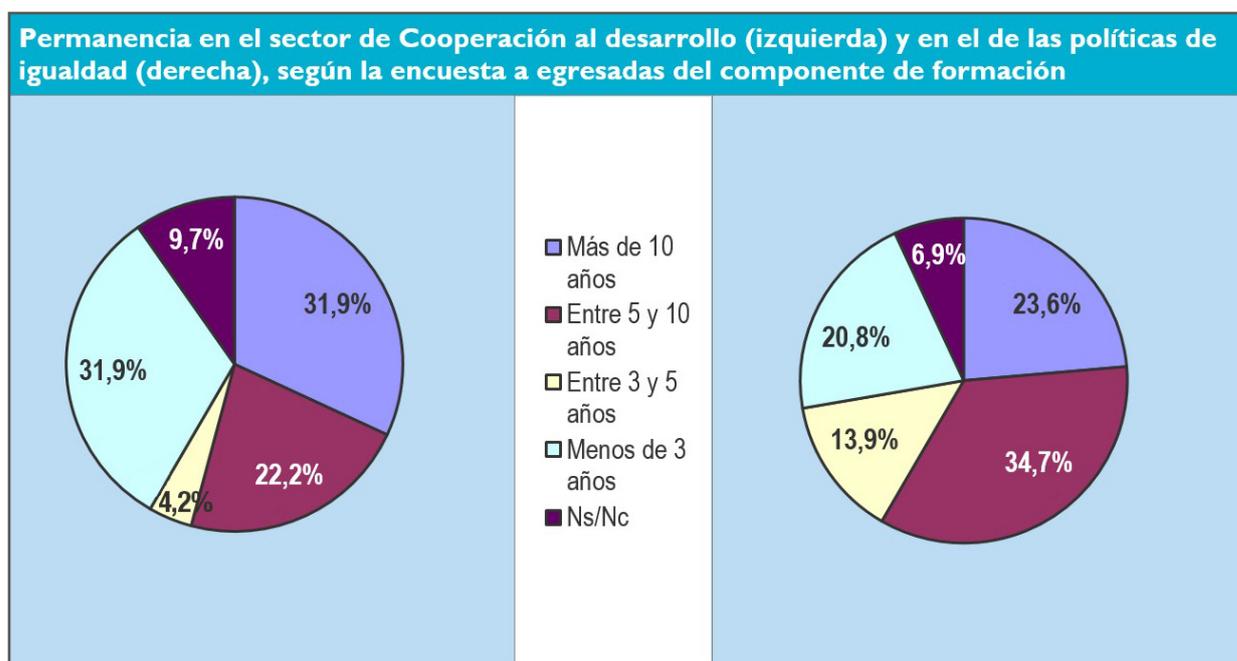
- Entronque en la política pública de igualdad a impulso de un organismo de igualdad.
- Cogestión del IMIO con otra organización encargada de impartir el programa.
- Enfoque feminista.
- Formato teórico-práctico, con una pasantía en un país socio de la Cooperación Española.
- Naturaleza de acción positiva 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.

El componente de formación contó con una gran demanda a lo largo de los años, debido a diferentes factores tales como su prestigio internacional o las favorables condiciones de participación posibilitadas por unas sustanciosas becas, que anulaban el efecto de las condiciones económicas individuales, convirtiéndose así en un factor de equidad para el acceso.

El componente de formación tuvo también 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. Las participantes en el componente consideran que la influencia se ha producido también sobre sus trayectorias profesionales posteriores, por haberlas orientado en una determinada dirección, por haber consolidado un ca-

mino ya emprendido o por reorientar carreras que inicialmente se guiaban por otros intereses.

En general, las egresadas del componente de formación no han tenido trayectorias de progresión lineal sino más bien de carácter discontinuo, cambiando con frecuencia de sectores (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 e incluso entre países distintos. Existen 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.



Ha habido egresadas en ámbitos muy diversos y en organizaciones relevantes tanto del sistema de cooperación español como en organizaciones internacionales, donde en algunos casos, ocupan o han ocupado, puestos de carácter estratégico, si bien la tendencia general es que se incorporasen a puestos técnicos en ONGD españolas o locales, que realizasen asistencias técnicas en las OTC o que trabajasen como consultoras independientes para la AECID o, en algunos casos, para organizaciones internacionales. 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, pero los casos en los que puede identificarse alguna relación con la formación realizada son muy escasos.

La presencia e influencia en la AECID de profesionales provenientes del componente de formación como personal laboral puede considerarse limitada, sin presencia entre las personas que han desempeñado labores en el ámbito de género en la sede de la AECID y con una presencia residual entre las figuras de responsables de programas (2 de 81 responsable de programas existentes en la actualidad) y de responsable de proyectos (5 de 162 responsable de proyectos existentes en la actualidad) en las OTC. En el caso de apoyos a través de contratos de servicios

(ej. asistencias técnicas, consultorías, etc) a las OTC, el número ha sido mayor aunque también escaso. Sin embargo, en la SGCID y en la AECID se ha identificado la presencia de egresadas que han realizado aportes relevantes a la institucionalización del género desde algunos puestos clave en algunos momentos clave. Hay que resaltar que muchos de los aportes se han realizado a través de otros actores de la Cooperación Española: ayuntamientos y otras entidades locales, universidades, ONGD, sindicatos, agencias de cooperación de Comunidades Autónomas, etc.

Una pequeña parte de las egresadas ha participado en procesos relevantes de definición estratégica, técnica y metodológica del sistema de la cooperación o en procesos de generación e implementación de políticas de igualdad de las administraciones públicas españolas. 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. Además, se ha encontrado una producción significativa de metodologías y herramientas técnicas para la transversalidad desarrolladas por egresadas de la formación y diferentes investigaciones aplicadas en diferentes campos del conocimiento (economía, salud, sociología, política, ciencias de la información, etc.) cuyos resultados han nutrido posteriormente otros desarrollos.

A nivel de capacitación, algunas 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.

Finalmente, algunas egresadas han participado en redes y mecanismos de coordinación de actores dirigidos fundamentalmente a la incidencia, 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.

La participación de las egresadas en redes no es mayoritaria, pero aquéllas que lo hacen le conceden una gran importancia. Las más frecuentes son las redes informales de apoyo surgidas entre egresadas de una misma promoción y, a veces, con egresadas de otras promociones, que han sido fomentadas por el IMIO en colaboración con las entidades gestoras de la formación y que suelen perdurar. Cuentan con un carácter esencialmente afectivo, pero también han contribuido a una mejor gestión del conocimiento y a la transferencia e intercambio de información en materia de desarrollo y género, si bien es difícil establecer hasta qué punto estos lazos personales han podido tener incidencia en el ámbito profesional.

Entre las egresadas frecuentemente emerge un discurso que afirma que el componente de formación fue una experiencia vital transformadora para las personas que pasaron por él y destacan aspectos conectados al proceso de empoderamiento experimentado durante la formación. Visto en perspectiva, este componente 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.

El Máster de Género y Desarrollo del ICEI sigue siendo 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 prácticas en un país socio de la Cooperación Española, que pueden ser parcialmente subvencionadas por la AECID. Mantiene también un enfoque pedagógico empoderador y cuenta con una continua revisión pedagógica que lo mantiene actualizado.

Pero existen también algunas diferencias que suponen la pérdida de alguna de sus ventajas comparativas. 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. 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 programas formativos. 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 parte de su atractivo en términos económicos.

Existe consenso entre los diferentes informantes sobre la necesidad de la existencia de un programa formativo en materia de cooperación al desarrollo con enfoque de género y también 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 ha fluctuado a lo largo de la historia del componente de formación y en la actualidad el sistema no les está absorbiendo, por lo que las oportunidades de empleo están fundamentalmente en el mercado internacional.

El **componente** de proyectos se evaluó en 2003 puesto que se habían detectado debilidades importantes en términos de la eficiencia del proceso de gestión, así como en términos de eficacia, por las continuadas deficiencias en la aplicación del enfoque de género en las propuestas y la poca incidencia conseguida sobre la incorporación del enfoque GED en los proyectos de la Cooperación Española. 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, pero no tanto como instrumento para la transversalidad. Como consecuencia, y entre otros elementos, 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 de manera obligatoria y que se encontraban dirigidos a garantizar que se incorporaba el enfoque GED, estableciendo los elementos a los que se debía prestar atención y su peso específico en la valoración global. También se limitó

el número de solicitudes que las OTC podían remitir al IMIO, lo que exigía un ejercicio de priorización previo.

La aplicación de las recomendaciones consiguió un mayor compromiso de las OTC, plasmado, por ejemplo, en el hecho de que casi todas ellas comenzaron a realizar un ejercicio de valoración y priorización previo a la remisión de las solicitudes al IMIO; en que se mejoró la valoración técnica de los proyectos desde un enfoque GED y en que obtuvieron un mayor conocimiento de las organizaciones y del contexto del país en materia de igualdad de género y de empoderamiento de las mujeres. Sin embargo, no todas las oficinas se implicaron del mismo modo, encontrándose diferencias según su cultura institucional previa y su grado de sensibilización y formación en materia de género y desarrollo. Por otra parte, los efectos de los cambios en muchas ocasiones no alcanzaban al conjunto la oficina, sino que con frecuencia 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.

En sentido positivo actuaron también otros factores como 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 y una clara explicitación de las responsabilidades de las OTC y su difusión en las oficinas de terreno en los países socios. El componente de proyectos se ajusta y reafirma los compromisos internacionales más importantes. En cuanto al marco normativo y de planificación nacional, 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. Esta coherencia se produce de manera consistente a lo largo del tiempo.

El 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, en los que se produce una redefinición progresiva de su significado, en un esfuerzo por alinearse con los compromisos asumidos por España en los foros internacionales y con el marco de planificación estratégica de la Cooperación Española y de la política de igualdad y, finalmente, con la aplicación obligatoria del enfoque GED en todas las fases del ciclo de proyectos, enfoque que es nombrado por primera vez en la convocatoria de 2002 y que desde 2005 formó parte de su identidad y se fue incorporado como perspectiva de trabajo en el proceso de gestión.

Desde otro punto de vista, 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. Ello queda constatado, por ejemplo, por la obligatoriedad de partir de procesos participativos en la formulación de los proyectos, pero también durante su ejecución y seguimiento. Sin embargo, la dotación presupuestaria era insuficiente para la demanda existente, ya que sólo se aprobaba un 12,5% de las solicitudes presentadas, con unas cuantías individuales que pueden considerarse discretas para el tipo de cambios que se pretendía impulsar.

La posibilidad de concatenar hasta tres proyectos sucesivos con una duración de 12 meses cada uno no suponía una garantía de financiación plurianual, ya que se exigía competir año a año, por lo que no permitía una planificación de las actuaciones con una visión estratégica, al menos de medio plazo. No obstante, el fenómeno de los proyectos de continuidad se ha intensificado en el periodo evaluado, ya que alcanzó a uno de cada dos proyectos, cuando en la etapa anterior no llegaron al 30% del total de los aprobados.

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. Sin embargo, suele corresponderse con la existencia de proyectos de continuidad (proyectos concatenados más allá de una convocatoria anual) y no tanto a una decisión estratégica de trabajo. Por otra parte, si se tienen en cuenta todos los países, es posible identificar dos líneas de actividad sostenidas en el tiempo en más de un país: la puesta en marcha o el reforzamiento de observatorios y 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.

Como resultado del análisis de la contribución del componente de proyectos (y sus intervenciones) al empoderamiento de las mujeres como estrategia para avanzar hacia la igualdad de género y el ejercicio de sus derechos en un contexto dado, los recursos, en la terminología utilizada por Kabeer (ver cuadro de la página siguiente), se concretaron fundamentalmente en la utilización sistemática de diferentes procesos de sensibilización, formación y capacitación de género a mujeres de diferente tipo y en diferentes formatos, 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. 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. Estos procesos son promovidos por las organizaciones de mujeres y sus integrantes que actúan como agentes externas que informan, acompañan y asesoran a las mujeres en el proceso.

Ejemplo de redefinición progresiva

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”.

Empoderamiento

Para el análisis del empoderamiento se ha partido del modelo definido por Naila Kabeer, en su libro “Recursos, Agencia, Logros: reflexiones sobre la medición del empoderamiento de las mujeres” (1999). Kabeer mantiene que la valoración del empoderamiento requiere tener presentes dos aspectos interrelacionados: su carácter procesual y su carácter personal y político. El empoderamiento 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. Además, es un proceso que va “de adentro hacia fuera” y “de abajo hacia arriba”, por lo que no puede ser transferido desde otra persona, pero sí facilitado o potenciado. Kabeer mantiene también 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.

Los recursos que, en un sentido amplio incluyen los materiales, los humanos y los recursos sociales que fortalecen las capacidades de las mujeres para ampliar las opciones de sus proyectos de vida.

La agencia entendida como 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.

En este contexto, los logros son los funcionamientos valiosos que las mujeres obtienen como producto de sus procesos de empoderamiento. Su identificación 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, identificarlos es imprescindible para afirmar que el empoderamiento ha 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.

Desde la perspectiva de la agencia, una buena parte de los proyectos contribuyó a que las mujeres participasen en las decisiones sobre áreas transcendentales a las que anteriormente no tenían acceso: violencia, derechos sexuales y reproductivos, presupuestos municipales, economía del cuidado, decisiones políticas en el ámbito municipal, etc. Sin embargo, el número en el que se incorporan y las condiciones estructurales en las que ejercen el poder limita su capacidad de incidencia. Se han encontrado ejemplos de proyectos que consiguieron 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.

Los logros fueron clasificados utilizando las áreas de autonomía definidas por el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe de la Comisión Económica para América Latina y Caribe (CEPAL). El análisis mostró que:

- Algo más de la mitad de los proyectos financiados se dirigieron a fortalecer la autonomía de las mujeres en la toma de decisiones, poniendo el acento sobre todo en promover su presencia en espacios de debate a nivel municipal y departamental como estrategia para incidir en los planes de gobierno. Con el fin de que su participación partiese de una mirada ya educada y empoderada se realizaban procesos formativos y de autoconciencia previos.
- Un 43% de los proyectos se dirigió a fortalecer la autonomía física de las mujeres, desarrollando herramientas para su abordaje (normas, protocolos, etc.), apoyando la formulación de legislación nacional o proporcionando formación al funcionariado para el adecuado tratamiento de la problemática. El feminicidio y la trata de mujeres fueron temáticas abordadas colateralmente y los derechos sexuales y reproductivos fueron trabajados vía incidencia en políticas públicas para garantizarlos.
- Finalmente, sólo 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. El trabajo en esta área ha sido una constante de las políticas de igualdad en España desde sus orígenes, pero la acción bilateral en cooperación para el desarrollo ha sido muy tímida, lo mismo que en el componente de proyectos, a pesar de que se encontraba entre sus objetivos y prioridades desde el comienzo de la convocatoria de ayudas.

Áreas de autonomía de la CEPAL

Se utilizaron las áreas de autonomía de la CEPAL por las dificultades existentes a la hora de identificar cada uno de los proyectos financiados 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.

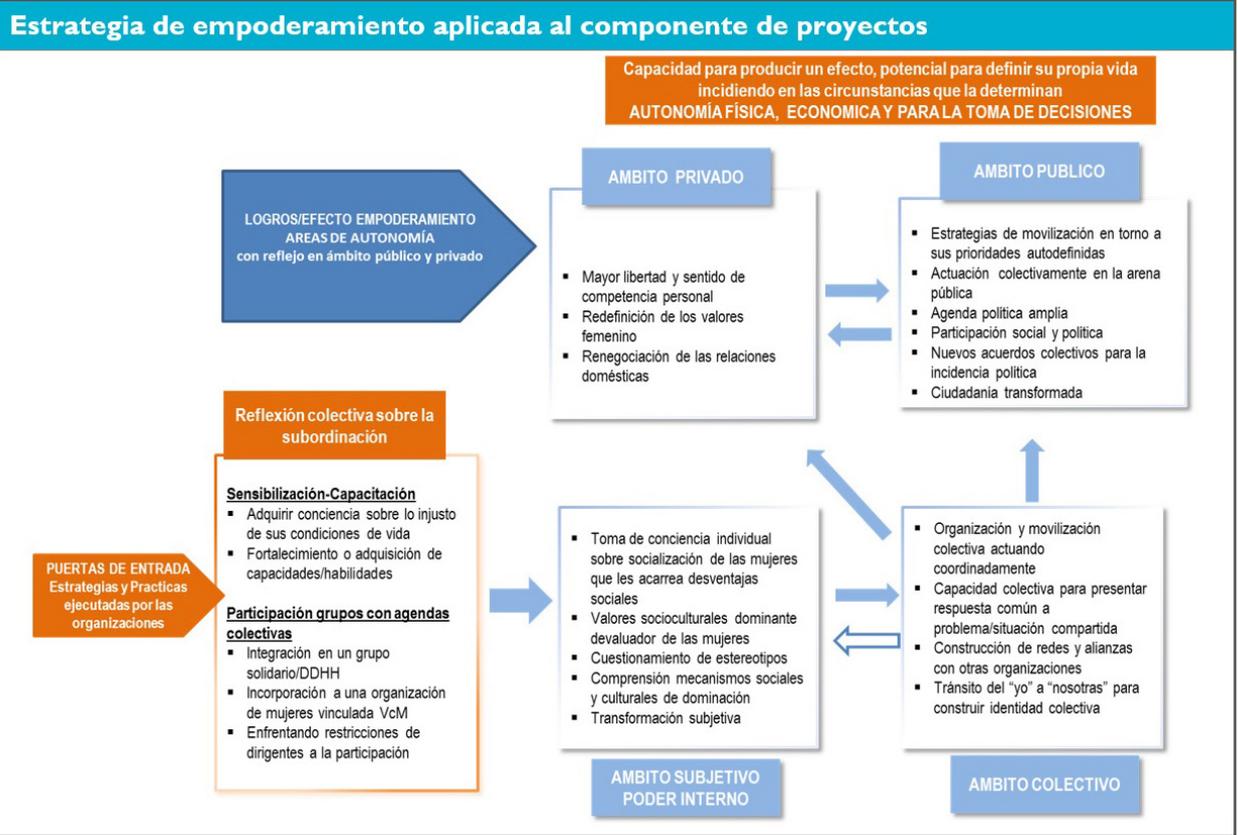
El Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe recopila información sobre indicadores específicos relacionados con las brechas de género que persisten en la región en tres áreas centrales para el desarrollo social y económico: autonomía económica de las mujeres, autonomía en el acceso a la toma de decisiones y autonomía física. Para la presente evaluación se realizó la siguiente correspondencia con los sectores de intervención de los Planes Directores de la Cooperación.

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)

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, en un proceso de “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 propios que lleva a una movilización tanto en el ámbito público como privado. En el plano colectivo, es también frecuente la conformación de grupos estables o el refuerzo de organizaciones ya existentes, en los que 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). 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 modus operandi se ve reflejado en el diagrama de la página siguiente.

Las propias organizaciones beneficiarias consideran que el componente de proyectos contribuyó al empoderamiento colectivo y a su fortalecimiento y a una mayor autonomía para desarrollar una agenda propia de trabajo que les permitió desarrollar una mayor incidencia política ante agentes estatales, políticos y/o sociales mejorando en todos los casos las relaciones con otras organizaciones y grupos de base y/o el trabajo en red. Ello les permitió también iniciar o consolidar relaciones con otras organizaciones y facilitó su incidencia en espacios de decisión relacionados con la protección y promoción de los derechos de las mujeres y la igualdad de género.

La relevancia de este fortalecimiento debe ponerse en perspectiva porque la cuantía y duración máxima de los proyectos limitaban su alcance. Sin embargo, el hecho de que se financiasen directamente las agendas políticas y programáticas de las organizaciones y que se pudiese dedicar hasta un 40% de la subvención a reforzar aspectos organizativos y estructurales (contratación de personal, financiación de gastos corrientes, gastos indirectos...) eran elementos que diferenciaban este componente de otras fuentes de financiación a su alcance.



El apoyo del IMIO ayudaba a visibilizar y valorizar la contribución de las organizaciones feministas al desarrollo, apoyando su legitimidad ante otros actores de la cooperación. Estos efectos eran sobre todo indirectos y resultados de la mejora de la imagen pública de las organizaciones por haber sido seleccionadas en un proceso altamente competitivo. Además, se generaron 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. En algunos casos incluso se llegaron a construir alianzas estables con organizaciones y redes feministas latinoamericanas a las que han seguido respaldando en su búsqueda de financiación o a la hora de apuntalar la sostenibilidad de los procesos emprendidos en años anteriores. De hecho, el trabajo en red fue una estrategia promovida explícitamente por el IMIO, que estuvo presente en la mayor parte de los proyectos aprobados.

Otros agentes resaltan que el componente de proyectos fue una iniciativa innovadora y la única que trabajaba con organizaciones de mujeres de manera directa, reconociendo así su papel en el desarrollo. El IMIO contaba con una clara comprensión del doble valor de trabajar con ellas. Por un lado, contaban con práctica en el uso del enfoque GED, lo que permitía aprovechar el “saber hacer” ya existente y amplificar los resultados de las intervenciones. Por otro, podían actuar como aliadas para integrar los intereses estratégicos de las mujeres en propuestas de desarrollo más amplias. Así, fortalecerlas incrementaba la probabilidad de que pudiesen desempeñar ese papel.

Se resalta también que el componente de proyectos aportó gran visibilidad y reconocimiento al Instituto de la Mujer y le convirtió en una referencia fundamental en la lucha a favor de la igualdad de las mujeres en América Latina y que permitió a la AECID establecer nuevas relaciones y un mayor conocimiento de las organizaciones de mujeres y de su agenda política, lo que fortaleció su identificación como un aliado de la agenda de igualdad. En sentido negativo, y más allá de los elementos mencionados, se resalta la pérdida de oportunidad que supuso no haber capitalizado a nivel regional los productos, aprendizajes y buenas prácticas que se producían anualmente, ni haber visibilizado los logros y resultados obtenidos.

La desaparición del componente de proyectos en 2010 ocurre en un contexto de retirada drástica de la AOD destinada a ALC, que tiene como consecuencia que la mayoría de estas organizaciones tuvieron que reducir su tamaño o sus actividades debido no sólo a la reducción del volumen de financiación recibida, sino también a que la que se mantiene es para la realización de acciones puntuales y de provisión de servicios, alejadas de la mirada estratégica e integral con la que anteriormente abordaban su trabajo. Por todo ello se produce también una pérdida en el nivel de interlocución, efecto que es especialmente relevante para las organizaciones de menor tamaño.

Desde otro punto de vista, no existe claridad sobre los efectos de la desaparición de la Convocatoria sobre la Cooperación Española. Para algunos agentes ha supuesto una cierta “pérdida de identidad” y una menor intensidad de las relaciones con el movimiento de mujeres. Para otros el debilitamiento de las alianzas debe achacarse a la situación general de la Cooperación Española y a la reducción de su AOD destinada a la región y no específicamente a la desaparición de esta convocatoria. Finalmente, algunas OTC mantienen 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.

Desde un enfoque de coherencia de políticas, con 22 años de permanencia y continuidad, **el Programa de Cooperación Mujer y Desarrollo** convivió 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 surgió como una nueva posibilidad de trabajar desde la cooperación para el avance de la incorporación de las mujeres a los procesos de desarrollo. Con un enfoque MED, el Programa asumió desde sus inicios la necesidad de diseñar y desarrollar propuestas que apuntasen hacia la justicia de género definida como el “acceso a” y el “control sobre” los recursos, junto con una estrategia de empoderamiento dirigida a estimular el potencial de las mujeres como agentes de cambio.

A nivel nacional, el Programa mantuvo la coherencia con el marco de referencia: se alinea con la Ley de Cooperación Internacional de 1998 y con su desarrollo en los correspondientes Planes Directores; 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 fue 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.

A lo largo de sus años de ejecución, el Programa se fue alineando y apropiándose de los avances a nivel internacional de la agenda de derechos humanos y el reconocimiento del principio de igualdad de género. El elemento que le aportó una mayor continuidad en el tiempo fue 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 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. 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 fue reconociendo 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 produjo 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. A partir de 2005, sin embargo, 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 Española con los compromisos internacionales resulte más clara.

En relación con las relaciones de colaboración entre la AECID y el IMIO, el periodo 1988-2003 comenzó con una sintonía clara pero muy pocos años después el Convenio Interministerial existente ya 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 1996, la AECID y el IMIO se replantean el marco de coordinación, debido a la existencia de desavenencias derivadas de los incumplimientos por parte de la AECID de algunos de los acuerdos establecidos entre ambas instituciones y que afectaban las relaciones del IMIO con las organizaciones de mujeres en ALC. El cambio estratégico en el marco de relación se concretó en que, a solicitud del IMIO, la AECID deja de aportar fondos a los componentes del Programa, así que desde ese momento el IMIO se encarga de la financiación y gestión de ambos componentes, mientras que la AECID se ocupa de los proyectos dirigidos a los mecanismos nacionales de igualdad y los proyectos regionales, con el fin de que se integren en los acuerdos de cooperación establecidos entre el gobierno español y los respectivos gobiernos de América latina.

Es decir, 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. Desde 1996 queda excluido del marco general de coordinación que establecen los sucesivos convenios y el IMIO queda fuera 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. La colaboración entre ambos organismos se mantiene desde entonces ajena al Programa, por lo que no puede considerarse que éste haya contribuido a una mayor coherencia entre la política de igualdad y la de cooperación, a pesar de que fuese un instrumento donde ambas políticas entraban en intersección.

El periodo 2004-2010 es una etapa muy relevante para ambas instituciones: se incorpora por primera vez el enfoque GED como prioridad horizontal y sector específico en un Plan Director de la Cooperación Española y en dos años el presupuesto para el sector género se multiplicó por 4,5. Además, se aprobó la Ley 3/2007 para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres (LOIE-HM) y el Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades 2008-2011 que la operativizaba. Ambos 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. Las colaboraciones entre la AECID y el IMIO en este periodo fueron numerosas, si bien de carácter puntual. El Programa sigue produciendo relaciones en el territorio entre el IMIO y las OTC hasta su desaparición, tras la convocatoria de ayudas de 2010 y la última edición del Magister, en el curso académico 2010-2011.

En este periodo, la contribución del Programa al impulso del género como prioridad se produce por la formación de una masa crítica de expertas en género y desarrollo. Profesionales cualificadas, principalmente mujeres, que lograron incidir en las políticas y los programas, así como en distintos contextos, regiones y diferentes dimensiones de la igualdad de género en el desarrollo, desde diferentes puntos del sistema de cooperación español. Algunas de las egresadas también participaron o fueron responsables de actuaciones dirigidas a incorporar la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en reconocidas organizaciones del ámbito multilateral y de organismos financieros internacionales, en coherencia con la apuesta del II Plan Director por un “multilateralismo activo y eficaz” y el correspondiente y notable incremento de fondos.

De la expansión de los recursos de los primeros años de este periodo se pasó a partir de 2008 y sobre todo a partir de 2009 a un acentuado descenso del volumen de la ayuda y a un progresivo debilitamiento de la estructura de género de la Cooperación Española. Sin convenio marco tras la caducidad del suscrito en 2009, sin recursos y sin estructura de género, las razones específicas para la coordinación bilateral entre la AECID y el IMIO parecen haberse desvanecido. Desde ese momento y hasta la actualidad, el Grupo de Trabajo de Género del Consejo de Cooperación es el único espacio de coordinación formal en el que confluyen la AECID y el IMIO, de manera que la coordinación bilateral AECID-IMIO queda reservada a las vías informales. En paralelo, sin embargo, 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...).

A partir de 2011, el recorte de la ayuda al sector género es aún más drástico, lo que 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 la situación no se revierte a la del periodo anterior a 2005. Por otra parte, en la actualidad existe una brecha entre los lineamientos estratégicos vigentes y el discurso de compromiso con la igualdad, con la situación real de los recursos económicos dedicados al sector, su priorización en los marcos de planificación y la disminución de su visibilidad en los organigramas de la AECID y la SGCID. Todo ello revela un cambio formal en la posición de los contenidos de género en relación a los temas prioritarios en cooperación. Los recursos humanos dedicados a género también han experimentado un importante descenso, especialmente los dedicados al género de manera exclusiva, y 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.

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 Comité de Ayuda al Desarrollo, CAD, (en el examen inter-pares de 2011, por ejemplo). Sin embargo, la institucionalización del enfoque de género está lejos de ser un proceso concluido. El Programa jugó un papel importante desde un punto de vista cualitativo en este proceso de institucionalización, por los aportes realizados por sus egresadas en la construcción de la nueva política de género en desarrollo y en su operativización. Sin embargo, las dificultades y limitantes que impuso el contexto nacional a partir de 2011 para consolidar los procesos iniciados y no retroceder en lo avanzado, han supuesto que la pervivencia de esa influencia sea menor.

En relación a la **pertinencia del Programa**, la historia de sus dos componentes indica que 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”. Eso no significa que no hayan existido elementos de valor añadido derivados de que el componente de proyectos y el de formación discurrieran de forma paralela. De hecho, existieron puntos de confluencia y retroalimentación entre ambos, especialmente a nivel de terreno, que permitieron una cierta acción combinada. Sin embargo, en general los aportes de este Programa han sido los de sus 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 los dos componentes.

3. CONCLUSIONES

1. **El Programa Mujer y Desarrollo no ha contribuido a una mayor coherencia horizontal entre la política de igualdad y la de cooperación**, ya que durante el periodo analizado no desempeñó un papel articulador de la colaboración entre las instituciones. Las limitaciones en el ámbito de actuación del IMIO, los continuos cambios en su adscripción institucional y 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.

2. **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, sobre todo desde un punto de vista cualitativo. El componente de proyectos incrementó y mejoró la integración del enfoque de género en las OTC, si bien 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.

3. Con carácter general, **los dos componentes del Programa funcionaron por separado**, con una escasa retroalimentación cruzada entre ambos y sin tener en cuenta las posibilidades que hubiese ofrecido su aplicación integrada. 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 que aprovechaban la presencia de pasantes, priorizaban algunos proyectos que podían ser complementarios con los programas bilaterales, o contaban con asistencias técnicas de algunas de las egresadas.

4. **El componente de formación ha tenido una clara influencia sobre las personas que han participado en él**, en términos de empoderamiento de sus egresadas y en la mejora de su empleabilidad tras la formación. 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 concretos.

5. **La formación que se ofrece en la actualidad –un máster propio de la UCM— sigue siendo valiosa, pero ha perdido buena parte de los elementos singulares del componente de formación, además de que el contexto ha cambiado:** existe una mayor oferta de formación, el sector de género en desarrollo ya no puede ser considerado emergente y ha disminuido la demanda de estos perfiles en el mercado de trabajo. Por todo ello, las primeras ediciones del Máster, sufrieron una importante disminución de la demanda que en la actualidad se está recuperando.

6. **El componente de proyectos poseía características 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 propia de estas organizaciones. La innovación de este componente residía también en su estrategia de intervención basada en la utilización de la estrategia de empoderamiento en los proyectos individuales. Por todo ello fue un instrumento altamente valorado por los agentes que participaron en él. Por otra parte, una vez que el apoyo desaparece, se ha podido comprobar la fragilidad y la reversibilidad de lo logrado.

7. **La aplicación de las recomendaciones** programáticas y operativas de la evaluación intermedia realizada al componente de proyectos en 2003 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. Los efectos sin embargo se vieron influidos por la cultura institucional ya existente y por su grado de sensibilización y formación previa en materia de género y desarrollo, de manera que en ocasiones los efectos se limitaban a la persona que centralizaba las actuaciones de temática de género, sin que los aprendizajes se extendiesen al resto de la estructura de la OTC. La aplicación de las recomendaciones 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, ni se llevó a cabo una concentración de las acciones.

8. **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, que contaban con trayectoria de trabajo en el ámbito de los derechos de las mujeres, lo que incrementaba la probabilidad de éxito de los proyectos. El fortalecimiento adicional vía redes de organizaciones mejoraba un tanto la sostenibilidad de los resultados, si bien no la de las organizaciones.

9. **El componente de proyectos supuso un claro valor añadido para los actores involucrados:** contribuyó a convertir el IMIO en referencia en la lucha a favor de la igualdad en ALC, frente a los mecanismos de igualdad y las organizaciones de la sociedad civil; la AECID, mediante las OTC, fue reconocida como una aliada política en la agenda de igualdad; las ONGD españolas establecieron relaciones horizontales con organizaciones feministas de los países socios y, finalmente, las organizaciones beneficiarias obtenían un valor adicional de prestigio al ser financiadas por una convocatoria muy competitiva.

10. **Su desaparición ha contribuido a la precariedad en la financiación de las organizaciones de mujeres en Ecuador y Nicaragua (estudios de caso),** pero es difícil valorar su alcance en un contexto general de reducción drástica de la financiación, no sólo por parte de España, que está poniendo en riesgo su capacidad de acción e incluso su supervivencia. Desde algunas OTC se percibe una cierta pérdida de identificación de la Cooperación Española con el género, entre otros factores por una pérdida de la proximidad con las organizaciones de mujeres. Otras, en cambio, mantienen que se han encontrado otros formatos de colaboración

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.

II. **No es posible concluir sobre la pertinencia actual del Programa**, pero sí puede afirmarse que **sus dos componentes siguen siendo pertinentes** en la actualidad, puesto que las necesidades que pretendían satisfacer siguen existiendo y siguen ajustándose al mandato normativo-programático. Otra cuestión es que en la 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.

4. RECOMENDACIONES

1. Puesto que en 2016 finalizan los marcos estratégicos tanto de la política de cooperación (IVPD) como de la política de igualdad (PEIO 2014-2016), se recomienda el **fortalecimiento de la coherencia horizontal de ambos y la reflexión sobre la continuidad o no del Programa o de sus componentes por separado**. En concreto, se recomienda **clarificar la relevancia que otorga 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 y que podría adoptar distintas formas: financiación de actividades, establecimiento de cauces estables de diálogo u otras vías. Esta es una decisión de carácter político que debería ser previa a la decisión de recuperar o no el componente de proyectos del programa.
2. Una eventual línea de apoyo directo a las organizaciones podría **centrarse en 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. Sería necesario también redefinir algunos aspectos que han resultado más débiles, especialmente **fortalecer la sostenibilidad de sus resultados, así como su complementariedad con otras actuaciones bilaterales**, bien de carácter gubernamental, bien a través de las subvenciones a ONGD. En caso de que se decidiese recuperar la línea de apoyo directo a las organizaciones de mujeres de América Latina, se recomienda también que se **aproveche al máximo el potencial de acción conjunta con la formación** que imparte actualmente el ICEI.
3. De cara a reforzar su atractivo actual, se recomienda **recuperar alguna de las señas de identidad que el componente de formación tuvo en el pasado**, reforzando su enfoque hacia la empleabilidad, reforzando las prácticas y orientándolas en mayor medida a instituciones con capacidad de absorción de los recursos. Sería importante también retomar el vínculo de la formación con las políticas de igualdad y de cooperación. Finalmente, algunas valoraciones recomiendan una disminución de la “carga de información” incluida en los contenidos —actualmente mucho más accesible por otras vías que en el pasado— y un incremento de las actividades con mayor capacidad de reforzar el proceso de empoderamiento del alumnado.
4. Desde un punto de vista operativo, en relación con el Máster en Género en Desarrollo y de cara a todos los agentes, se recomienda **establecer un marco de relaciones entre el IMIO, el ICEI y la AECID**, que supondría, partiendo de los diferentes marcos competenciales, repensar los espacios de relación, encuentro y coordinación así como la posibilidad de negociar un nuevo marco de relación formal.
5. Así mismo, 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 de

las tesinas de las egresadas del programa o la elaboración de informes o publicación de síntesis que reúnan la principal información de cada una de ellas (título, año de elaboración, autora, temática, resumen de contenido y abstract, enlace web, etc.).

6. De cara a la AECID, se propone realizar un **proceso interno de reflexión sobre la utilidad de este Máster y de 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 supone. 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.

7. También para la AECID se propone valorar la posibilidad de **realizar un incremento de su aporte anual 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**. Ello supondría una nueva aproximación a las bolsas de viaje, con el objetivo de incrementar el valor de las prácticas, ya que se considera preferible contar con menos pasantías, que con un número mayor de prácticas de corta duración y asignación económica insuficiente.

8. En la medida en que el **IMIO** retomase una relación directa con el Máster, se recomienda también que **asumiese la financiación de un mínimo de bolsas de viaje**, en función de sus disponibilidades presupuestarias, para favorecer que una parte de las pasantías se desarrollasen en mecanismos de igualdad o en organizaciones de mujeres de América Latina.

9. 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, que puedan asumir las prácticas de las personas que no accediesen a las bolsas de viaje y que tuviesen que realizar sus prácticas en España. **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.**

10. Finalmente, y en la línea de lo que ya viene trabajando el Área de Género del ICEI desde comienzo de 2016, **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 la base de datos 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 al que recurrir**. De manera complementaria podría trabajarse de manera sistemática en el seguimiento de las trayectorias profesionales de las egresadas y en la 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

