



**Junta Ejecutiva
del Programa de las
Naciones Unidas para
el Desarrollo y del
Fondo de Población de
las Naciones Unidas**

Distr.
GENERAL

DP/1996/34
9 de julio de 1996
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

Tercer período ordinario de sesiones de 1996
9 a 13 de septiembre de 1996
Tema 8 del programa provisional

FONDO DE DESARROLLO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA MUJER

Informe sobre la evaluación del Fondo de Desarrollo
de las Naciones Unidas para la Mujer

Nota del Administrador

1. En su decisión 95/32, de 13 de septiembre de 1995, la Junta Ejecutiva decidió que el Administrador, en estrecha cooperación con la Oficina de Servicios para Proyectos de las Naciones Unidas, según sea el caso, seleccionara consultores sobre una base competitiva para realizar la evaluación externa del Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer, que la Junta había pedido en su decisión 95/10 de 7 de abril de 1995.
2. Para llevar a cabo la evaluación se contrató a la empresa consultora Management Systems International.
3. La empresa consultora ha preparado el resumen ejecutivo de la evaluación que se adjunta y que se distribuye ahora a la Junta Ejecutiva. El texto completo del informe original también se pone a disposición de los miembros de la Junta Ejecutiva.



RESUMEN EJECUTIVO

La Junta Ejecutiva del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y del Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP) pidió que se realizara una evaluación externa del UNIFEM, el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (decisión 95/10) y, teniendo en cuenta las resoluciones y decisiones pertinentes de la Asamblea General, el Consejo Económico y Social, la Junta Ejecutiva y el Comité Consultivo propusieron que la evaluación persiguiera cuatro objetivos sobre los que se informa y trata más adelante: logros generales pasados y presentes, consecuencias y sostenibilidad de las actividades de programación, capacidad y estructura institucional y la eficacia de los trabajos con los colaboradores.

1. Evaluar y determinar los logros generales pasados y presentes, la eficiencia, los resultados y la sostenibilidad de las actividades de programación en la sede y sobre el terreno para cumplir el mandato del Fondo

En proporción a su volumen¹, el mandato del UNIFEM y de su predecesor, el Fondo de Contribuciones Voluntarias para el Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer, es considerable, dado que atiende a preocupaciones y actividades de mujeres del mundo entero que viven en situaciones económicas y sociales muy distintas.

Para darse cuenta de los logros pasados y presentes del UNIFEM, es importante tener en cuenta que el UNIFEM describe su mandato y modo de operación como integrado por tres períodos distintos. El primero de ellos, de 1975 a 1985, cubre los años antes de que el UNIFEM pasara a convertirse en organismo autónomo dentro de las Naciones Unidas. Este período finaliza en el mismo año de celebración de la Tercera Conferencia Mundial sobre la Mujer, que produjo las Estrategias de Nairobi orientadas hacia el futuro para el adelanto de la mujer. El segundo período, de 1985 a 1994, abarca los años comprendidos entre la creación del UNIFEM y la mayoría de los preparativos para la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer. El tercer período, que se inició con la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer y la publicación de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing, acaba de comenzar, pese a lo cual ya se ha bosquejado la nueva estructura del UNIFEM.

Esta evaluación externa, solicitada por la Junta Ejecutiva del PNUD, se ha concentrado en las actividades del UNIFEM durante el período de 1990 a 1995. En la exposición que viene a continuación, la sección relativa a los logros pasados cita las actividades que tuvieron lugar antes de este período de evaluación y que se han tomado de los documentos examinados para la evaluación; mientras que la sección sobre los logros presentes abarca las actividades que el equipo de evaluación registró como actividades realizadas durante el período de la evaluación, de 1990 a 1995.

¹ El presupuesto total del UNIFEM, ligeramente inferior a 14 millones de dólares para 1994, equivalía a aproximadamente el 1,5% del presupuesto del UNICEF y al 1% del presupuesto del PNUD.

Logros pasados

En el planteamiento inicial del Fondo para con su mandato, hizo hincapié en la financiación directa de los proyectos y las organizaciones de mujeres. En los primeros años, el Fondo no contaba con oficinas regionales y con personal residente en el exterior en la medida en que cuenta hoy. Como consecuencia de ello, al principio carecía de mecanismos mediante los cuales pudiera llegar a las organizaciones de mujeres y a otras entidades que realizaban actividades en beneficio de la mujer o fortalecían su función en el proceso de desarrollo, para que esas entidades tuvieran acceso a él.

Para compensar su falta de personal sobre el terreno, y para tomar medidas relativas a su mandato de responder a las necesidades regionales y fortalecer las organizaciones internacionales y regionales, el Fondo desarrolló relaciones de colaboración con las comisiones económicas regionales de las Naciones Unidas en África, América Latina, Asia y el Pacífico y el Caribe. En distintos grados, estos arreglos ofrecieron al Fondo una base a partir de la cual podía impartir formación y asistencia técnica, familiarizarse mejor con los problemas y las necesidades de las mujeres en cada una de estas regiones y adquirir mayor visibilidad ante las organizaciones de mujeres y populares.

En octubre de 1984, el Secretario General proporcionó a la Asamblea General un informe del Fondo de Contribuciones Voluntarias para el Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer que incluía información sobre la serie de proyectos que se habían financiado hasta diciembre de 1983. En la perspectiva presentada en ese documento se resumían las conclusiones de una "evaluación para el futuro" que se había llevado a cabo para la preparación de este informe. La cartera descrita en esta evaluación reflejaba los planteamientos y modalidades utilizados durante el período inicial de operación del Fondo.

A fines de 1983, el Fondo había financiado un total de 378 proyectos, 258 de los cuales todavía en esos momentos se mantenían financieramente activos. Aunque el Fondo se creó en 1975 para el Año Internacional de la Mujer, no pasó a ser operacional como fuente de financiación hasta 1978, y en algunos casos las financiaciones para proyectos a nivel de los países no empezaron hasta en 1980. En lo sustancial, estos primeros proyectos se concentraron sobre todo en el empleo y la generación de ingresos, por ejemplo fábricas de ropa, animales domésticos, artesanías (42%), desarrollo de los recursos humanos, incluida formación para monitores rurales y proyectos experimentales destinados a estimular la autosuficiencia en zonas rurales y en zonas de tugurios urbanas (30%); y formación para planificadores del desarrollo (17%). Geográficamente, África se benefició del porcentaje más elevado de los proyectos, aproximadamente el 37%, mientras que América Latina, Asia y los proyectos mundiales y regionales, en ese orden de importancia, tuvieron un porcentaje menor. Dentro de las regiones, durante este primer período se procuró destinar los proyectos a los países más pobres.

A medida que pasaba el tiempo, los grupos de mujeres y el mandato que el UNIFEM había recibido de la Asamblea General impulsaron a la organización hacia proyectos y actividades de apoyo dirigidos más allá de las necesidades inmediatas, hacia cuestiones de importancia fundamental para la emancipación de la mujer. Aunque el cambio en la estrategia de programación que llegó a caracterizar las operaciones del UNIFEM a fines del decenio de 1980 y principios

del decenio de 1990 no puede atribuirse a un acontecimiento concreto, su inicio se relaciona con varios acontecimientos todos los cuales tuvieron consecuencias en la manera en que el UNIFEM planteaba su labor. Tras esa serie de cambios, el UNIFEM no solamente contaba con un nuevo marco de organización, sino que también comenzaba a tener un personal sobre el terreno que podía respaldar y ampliar los esfuerzos del personal de la sede de la organización, en Nueva York. Los planes y programas que preparó para aplicar este mandato fueron de carácter regional.

Logros presentes

Durante la mayor parte del decenio comprendido entre 1985 y 1995, el UNIFEM recurrió a un planteamiento regional para organizar y administrar su programa. Las dependencias geográficas del UNIFEM para África, América Latina y el Caribe y Asia y el Pacífico se complementaron mediante iniciativas técnicas mundiales y regionales que partían de las actividades que parecían tener pertinencia para todas las regiones o para la organización en su totalidad. Las estrategias y carteras que surgieron en cada una de las regiones eran reflejo de una mezcla de las normas generales del UNIFEM y las perspectivas especiales que emergían de las regiones, y de los sectores y temas en que se concentraban diferentes partes de la organización.

Lo que resulta sorprendentemente claro al revisar la cartera del UNIFEM para el período de 1990 a 1995 son las conexiones entre proyectos, que no parecían existir en períodos anteriores. En el decenio de 1990 ya no era fácil definir los proyectos que figuraban en la cartera del UNIFEM como una serie de esfuerzos aislados. Utilizando un planteamiento regional, el UNIFEM respondió a las partes de su mandato que pedían que la organización se hiciera eco de las prioridades regionales. Al elegir un planteamiento regional y orientado hacia cuestiones fundamentales para la planificación, el UNIFEM trató otras prioridades del ámbito de su mandato - por ejemplo, la petición de enfoques catalizadores e innovadores y que se garantizara que las preocupaciones y los problemas de la mujer se incorporaran a la planificación general del desarrollo - como medios más que como fines en sí mismos. La manera en que se utilizaron estos "medios" resultó ser algo distinta en cada región, como consecuencia de lo que sucedía en las regiones mismas y de los intereses cambiantes de las mujeres de las distintas regiones, tal como se expone en los siguientes párrafos sobre las regiones.

África

El plan regional del UNIFEM para África se actualizó en 1988, 1990 y de nuevo en 1992, con lo que se estableció un modelo que se siguió posteriormente en otras regiones. A principios del decenio de 1990, el comienzo del período en el que se concentra esta evaluación, el planteamiento del UNIFEM para con la región de África había evolucionado hasta hacer hincapié en cuatro temas distintos: la agricultura, el comercio y la industria, el medio ambiente y "la mujer en situación de crisis". El personal del UNIFEM informa de que la decisión de concentrarse en esta esfera fue resultado de la experiencia así como de su entendimiento de la crisis que enfrentaba África a medida que los precios de los productos básicos se reducían y los donantes comenzaban a cansarse, y aumentaba la deuda de África y estallaban conflictos políticos, con terribles consecuencias humanas.

Tecnologías alimentarias. Por lo que se refiere a la agricultura, el proyecto sobre la elaboración de la yuca en el Camerún es uno de los principales logros del UNIFEM. En 1991, el personal sobre el terreno del UNIFEM se reunió con el personal de la sede para tratar temas encaminados a prestar asistencia a los grupos y proyectos de mujeres locales. Uno de los temas clave fue el de la necesidad de lograr una perspectiva comercial o de mercado para los proyectos agrícolas, al igual que la necesidad de que las agricultoras y los grupos de agricultores seleccionaran cultivos ecológicamente racionales, eligiendo los cultivos comerciales que crecen fácil y naturalmente, teniendo en cuenta cuestiones de transporte, almacenamiento y deterioro. Este planteamiento de los productos básicos para la cuestión de la seguridad alimentaria se concentra en un producto de consumo en toda la cadena de cultivo, recolección, elaboración, transporte y comercialización, y tiene por objeto aumentar el acceso, la productividad y los ingresos en todos los diversos puntos de la cadena. El proyecto sobre la elaboración de la yuca en el Camerún se ha documentado y se ha informado sobre él a muchas mujeres de África y de fuera de África. Ha sido el punto de partida de un concurso sobre tecnología alimentaria en los países andinos de América Latina que es un mecanismo eficaz para un diálogo constante entre las campesinas y los encargados de tomar decisiones en los países en que tiene lugar el concurso. En la Conferencia de Beijing se proyectó un vídeo sobre el proyecto de la yuca.

Los proyectos de crédito para las mujeres son otra de las importantes contribuciones del UNIFEM, así como un elemento importante de la cartera de comercio e industria de África. El acceso de las mujeres al crédito es un problema persistente en los países en desarrollo, y el UNIFEM ha atacado este problema a nivel de los países en algunos países de África. El proyecto plan de créditos para actividades productivas de la mujer en Tanzania/Zanzibar (URT/89/W01 y URT/92/W02) fueron proyectos experimentales innovadores caracterizados por su orientación multidimensional. Lo más importante del proyecto fue la transformación de los proyectos dirigidos por el Gobierno en organizaciones no gubernamentales independientes que asumieron la responsabilidad de los proyectos de crédito.

Medio ambiente. El punto de mira ambiental en África del UNIFEM es una respuesta al Programa 21 de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD), que sirve de trampolín para vincular las preocupaciones ecológicas y la agricultura, el sector en que trabajan la mayoría de las mujeres de África. Con miras a esto, el UNIFEM inició un proyecto regional, African Women Act (RAF/93/W15), un estudio inicial hacia un planteamiento para con las inquietudes ambientales y la agricultura que se ha llevado a cabo en Zimbabwe.

Las mujeres en situación de crisis. Hasta 1991, cuando el Comité Consultivo del UNIFEM autorizó al UNIFEM a que se ocupara de cuestiones relativas a la violencia contra la mujer, la capacidad del UNIFEM para trabajar en cuestiones pertenecientes a este ámbito era limitada. Las mujeres en situación de crisis, la cuarta esfera de concentración de la estrategia para la región de África, surgió de la experiencia del UNIFEM en ayudar a las mujeres refugiadas de Liberia a adquirir "técnicas para ganarse la vida" transportables, mientras vivían en las zonas de refugiados de Ghana y Côte d'Ivoire. Este proyecto, que también introdujo un componente de asesoramiento para las refugiadas traumatizadas por la situación, contribuyó a que el UNIFEM entendiera

y articulara el tipo de papel que podía desempeñar en una esfera en que la difícil situación de las mujeres era un problema no sólo básico sino en el que ningún otro organismo parecía interesarse especialmente. La situación de Liberia también dio al UNIFEM su primera oportunidad de trabajar en estrecha relación con el ACNUR. A partir de esta experiencia, la región preparó un proyecto general, Programa de protección para las mujeres africanas en situación de crisis (RAF/92/W07), por conducto del cual proporcionó consecutivamente asistencia a mujeres de Rwanda, Burundi, el Sudán y Somalia. La asistencia a Rwanda financiada a nivel regional ha llevado, a su vez, a los proyectos a nivel nacional, Apoyo a las refugiadas rwandesas (RWA/94/W01) y Proyecto para las rwandesas desplazadas (RWA/95/W01).

América Latina y el Caribe

En 1986 se preparó el Primer Programa de Acción en participación para América Latina y el Caribe (PAPLAC). Este plan se preparó en colaboración con mujeres de la región y fue reflejo del mandato dado al UNIFEM en la resolución de la Asamblea General que estableció esta entidad y de las prioridades establecidas en la Tercera Conferencia Mundial sobre la Mujer de Nairobi en 1985. La región de América Latina y el Caribe revisó su estrategia general para la región en 1994-1995. Esta estrategia parte de las experiencias del UNIFEM en América Latina y el Caribe en la definición de su punto de mira que, aunque incluye una orientación económica y una preocupación por el medio ambiente, está dominado, en términos programáticos, por las cuestiones políticas y sociales que afectan a las mujeres de la región. Entre los elementos clave de la estrategia que surge de la revisión de 1993 figuran los siguientes: derechos humanos y la eliminación de la violencia contra la mujer; la mujer, la ciudadanía y la democratización; la eliminación de la pobreza; y la mujer y el medio ambiente.

Derechos de la mujer. Una parte importante de la labor del UNIFEM en la región de América Latina y el Caribe ha girado en torno a cuestiones políticas en el sentido más amplio de la expresión, es decir, los derechos humanos, haciendo hincapié en especial en la violencia como problema que afecta a las mujeres. El hincapié puesto por el UNIFEM en esta esfera en América Latina es manifestación de una fuerte presión en el programa del movimiento de las mujeres de esta región. En el Brasil, el reto de transformar los derechos de jure en derechos de facto es uno de los que se ha puesto el proyecto Legal Women Promoters (BRA/93/W05). Una contribución del UNIFEM de 2.500 dólares permitió a THEMIS, el organismo de ejecución, impartir formación a trabajadores locales de la comunidad para informar a las mujeres sobre sus derechos jurídicos. Este apoyo dio visibilidad a THEMIS en un punto crítico de su desarrollo, y le permitió obtener financiación y apoyo técnico de la Fundación Ford y de GTZ. En México, el apoyo del UNIFEM al Grupo de Educación Popular con Mujeres (GEM) (MEX/93/W12), una organización no gubernamental que trabaja en la esfera de la información jurídica a mujeres de clases populares, ha llevado a la redacción de una enmienda legislativa encaminada a cambiar la ley de la familia actualmente vigente en virtud del Código Civil de la Ciudad de México, según el cual los derechos del padre sobre los hijos siempre tienen precedencia sobre los derechos de la madre, y un hombre puede trabajar en cualquier empresa, mientras que una mujer casada sólo puede trabajar fuera del hogar si el marido determina que ello no perjudica a los hijos y siempre y cuando sus tareas domésticas no se resientan por ello. Dado que los cambios del Código Civil de Ciudad México son

observados de cerca por el resto del país y con frecuencia se emulan, no es sorprendente que otros cuatro Estados estén planteándose introducir enmiendas legislativas similares.

El papel de la mujer en los procesos políticos que rigen las naciones de la región de América Latina y el Caribe es una esfera conexas en la que ha hecho hincapié la estrategia del UNIFEM para la región. En su definición de su función en esta esfera, el UNIFEM ha dicho que incluye esfuerzos para tender puentes entre las organizaciones de mujeres y los procesos de adopción de decisiones del sector público. En estas y otras actividades, incluidas las de investigación y desarrollo, que abren los procesos políticos a la mujer, es donde que se han concentrado los esfuerzos del UNIFEM.

La mujer, la ciudadanía y la democratización. La función de la mujer en el proceso político que siguen las naciones de la región de América Latina y el Caribe es otra esfera conexas de atención en la estrategia del UNIFEM para la región. En su definición de su función en esta esfera, el UNIFEM ha dicho que incluye esfuerzos para tender puentes entre las organizaciones de mujeres y los procesos de adopción de decisiones del sector público. En estas y otras actividades, incluidas las de investigación y desarrollo, que abren el proceso político a la mujer, es donde se han concentrado los esfuerzos del UNIFEM. Numerosos proyectos del Brasil se han concentrado en este tema.

La violencia contra la mujer. En el Brasil, el UNIFEM se ha planteado la cuestión de la violencia contra la mujer desde tres ángulos diferentes: el proyecto La violencia doméstica y la policía (BRA/93/W06) apoyó actividades encaminadas a informar a los encargados de determinar políticas del carácter de la violencia contra la mujer, generando una base de datos nacional sobre la violencia y el tratamiento dado por la policía a las víctimas; el proyecto Expansión de la capacidad para prestar asistencia a las mujeres en situaciones de violencia (BRA/93/W04) tenía por objeto contribuir a documentos y fortalecer la capacidad de preparar un programa integrado de asesoramiento jurídico, psicológico, médico y social para las mujeres víctimas de violencia; y el de La violencia contra la mujer como obstáculo para el desarrollo (BRA/93/W11) fue un esfuerzo para informar a organizaciones claves y a personas que crean opinión sobre el carácter y las consecuencias de la violencia contra la mujer, y fortalecer las organizaciones locales que combaten este problema. En México, como consecuencia del proyecto del UNIFEM que tiene por objeto impartir formación a las promotoras urbanas (GLO/94/W77) y de los trabajos que está llevando a cabo la Asociación Mexicana contra la Violencia a las Mujeres (COVAC), se ha documentado con pruebas el carácter y la extensión de la violencia dentro de la familia en México, violencia dirigida no sólo contra las mujeres sino también, lo que es alarmante, contra los niños, y se ha presentado al Congreso un proyecto de enmienda legislativa en la que se define la violencia dentro de la familia y se la convierte en delito penal. Se trata de un gran logro, dado que hasta ahora la violencia en la familia en México (entre el marido y la mujer y entre padres e hijos) se había considerado casi inherente a la relación familiar.

Alivio de la pobreza. La historia del UNIFEM en el alivio de la pobreza en América Latina y el Caribe abarca numerosos proyectos generadores de ingresos relativamente pequeños. Al mismo tiempo, se consideraba que la reforma de la política económica en la región contribuía al empobrecimiento de muchos de los

que ya eran pobres o vivían cerca del límite de la pobreza, incluso si mejoraban las perspectivas económicas de otras personas en las mismas sociedades. Los grupos de mujeres en América Latina y el Caribe se concentraron en la manera diferencial y negativa en que estas políticas parecían afectar a las mujeres, y el UNIFEM también hizo de la eliminación de la pobreza una de sus prioridades, concentrando sus energías en la creación de capacidades en las organizaciones que habían creado las mujeres en la región para ocuparse de cuestiones y necesidades económicas, como el Proyecto Tempoal de México (MEX/85/W01). Los proyectos de crédito realizados en la región, incluidos uno que entraña una gran inversión, de crédito para las mujeres en el sector no estructurado, realizado con ACCIÓN (RLA/92/W03) y otros proyectos más pequeños, como la asistencia al sistema bancario para la mujer en México (MEX/92/W01), desempeñaron un papel en esta estrategia, al igual que los proyectos que se concentraron en el desarrollo de la capacidad empresarial en Barbados (BAR/90/W01) y Jamaica (JAM/93/W01); en el comercio, incluido el papel de la mujer en las zonas de comercio libre (BAR/95/W50); y la organización de la comunidad, por ejemplo mediante la Facultad de Estudios sobre la Mujer y el Desarrollo de la Universidad de las Indias Occidentales (WAND) (RLA/92/W04). Los proyectos de empleo, concentrados en la agricultura y en el sector manufacturero, siguieron siendo un elemento de la cartera para América Latina y el Caribe durante todo el período, pero su papel se ha hecho menor con el tiempo.

La mujer y el medio ambiente. Con respecto a la esfera de la mujer y el medio ambiente, como sucedió en África, la región de América Latina y el Caribe del UNIFEM determinó hacer hincapié o considerar prioridad al medio ambiente en respuesta a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD) y su declaración, el Programa 21. En la región también se habían llevado a cabo trabajos de preparación para esta Conferencia, que se celebró en Río de Janeiro. Se prepararon cuatro proyectos, en los que participaron organizaciones no gubernamentales brasileñas, como elementos de un programa general para aplicar el Programa 21 en el Brasil. Se financiaron varios otros proyectos para países determinados de la región, además de otros para toda la región. Algunos de estos proyectos vincularon las preocupaciones ambientales directamente con la agricultura, mientras que otros se concentraron en la información y las políticas públicas.

Asia y el Pacífico

La primera estrategia para el desarrollo de la región de Asia y el Pacífico del UNIFEM se preparó en 1989-1990. Su segundo plan, aproximadamente dos años después, se concentró más e intentó pasar de un enfoque reactivo a otro proactivo para con la identificación y selección de proyectos. La segunda estrategia tuvo un enfoque sectorial, haciendo hincapié en la seguridad alimentaria, el medio ambiente y la industria. Los dos temas que surgieron para encajar en esta categoría fueron la creación de conciencia sobre la cuestión del género y la formación en materia de datos y estadística. El proyecto sobre tecnología de radio para las mujeres rurales en el Pakistán (PAK/92/W02) es uno de los primeros ejemplos de proyectos que utilizaron la radio para crear conciencia sobre la cuestión del género. Cuestiones de género en el censo de 1991 (IND/90/W01), es otro de los primeros ejemplos de un proyecto de un país surgido de la estrategia en pro de intervenciones puntuales que comenzó a surgir en la segunda estrategia de la región.

La tercera estrategia, que cubre el período de 1992 a 1993, fue testigo de otra evolución de las ideas que habían comenzado a considerarse pertinente para la región de Asia y el Pacífico en el segundo plan regional. En este plan, la región de Asia y el Pacífico se apartó de un enfoque sectorial para pasar a hacer hincapié en la estrategia de puntos de intervención que había empezado a desarrollar en el plan anterior. La educación y la formación, y las políticas y los planes, fueron seleccionados como puntos clave de intervención del UNIFEM. A partir del interés generado por su proyecto en la India, el UNIFEM pudo desarrollar proyectos de sistemas estadísticos de mayor alcance en China, Estadísticas en China (CPR/92/W01) y en Indonesia, Estadísticas sobre cuestiones de género en Indonesia (INS/93/W03), y posteriormente amplió el alcance de este tipo de actividad aún más hasta un proyecto regional, sobre mejoramiento de las estadísticas por género (RAS/93/W06). Estos proyectos han tenido efectos transregionales en México donde el UNIFEM proporcionó asistencia técnica, con ayuda de la División de Estadística de las Naciones Unidas, al Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) en la reunión de una base de datos estadísticos que tienen en cuenta el género, que proporcionó datos para establecer un perfil estadístico de la mujer mexicana a fines del siglo XX, y para el informe de México a la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer.

Pasando de nuevo al sistema de intervención en puntos clave, el UNIFEM comenzó a reunir las iniciativas ya iniciadas en los proyectos sobre el fortalecimiento de mecanismos institucionales para un desarrollo que responda al género en las islas del Pacífico (PMI/89/W01 y PMI/93/W01) y en Filipinas (PHI/91/W01) respectivamente, y a preparar intervenciones que alentaran la planificación del desarrollo teniendo en cuenta cuestiones de género. Estos dos programas, desarrollados de manera independiente y distinta, establecieron la base para nuevos trabajos en esta esfera. En las islas del Pacífico, esta serie de proyectos demostró que la formación y la creación de conciencia eran puntos de partida importantes, y al mismo tiempo que los esfuerzos para influir en las políticas y en la planificación a nivel nacional son esfuerzos a largo plazo. Se requiere apoyo público y voluntad política general en el ámbito del gobierno nacional para que los esfuerzos para dar una perspectiva de género a los planes de desarrollo puedan tener éxito. Los trabajos realizados en Filipinas que llevaron en última instancia al plan de concienciación sobre el género en Filipinas llevaron a experiencias similares. Además, el UNIFEM organizó viajes de estudio para ayudar a oficiales de otros 15 países a aprender las lecciones de la experiencia de Filipinas.

Iniciativas de promoción de los intereses de la mujer

El término promoción de intereses connota todos los procesos y acciones que utilizan el UNIFEM y las organizaciones con las que trabaja para señalar las preocupaciones y los problemas de la mujer a la atención de los gobiernos nacionales, los órganos internacionales y el público. El mandato del UNIFEM de promover las cuestiones y los intereses de la mujer surgió como resultado de las experiencias del UNIFEM en la esfera y los debates en su Comité Consultivo que llevaron a la aprobación de la resolución 48/107 de la Asamblea General en 1993. En la práctica, la promoción de los intereses de la mujer del UNIFEM penetra en todas las esferas en las que tiene intereses programáticos.

La promoción de los intereses de la mujer se engloba en proyectos tales como los derechos de la mujer como derechos humanos así como a nivel de los proyectos regionales y por países. Sin embargo, la promoción de los intereses de la mujer no se limita a los derechos humanos y cuestiones conexas. El UNIFEM participa asimismo en actividades relativas a la emancipación económica, por ejemplo en actividades que alientan a los gobiernos a asignar valor al trabajo doméstico de la mujer en su contabilidad nacional y a las actividades para alentar a los gobiernos y a las empresas a concentrarse en los problemas con que tropiezan las mujeres cuando buscan trabajo en industrias tradicionalmente dominadas por hombres o pretenden conseguir la "igualdad de sueldo a igualdad de trabajo" en las industrias manufactureras y los servicios.

Sin embargo, la edición es una de las maneras principales en que el UNIFEM compete, en aras de los intereses de la mujer, por alcanzar una buena posición en el "mercado de las ideas". Con toda la frecuencia que puede, el UNIFEM utiliza su programa de publicaciones para dejar a la mujer hablar por sí misma. La participación del UNIFEM en el mundo de las publicaciones se inició con los folletos que produjo en relación con proyectos africanos en torno a la tecnología y el ciclo alimentario. Cuando se imprimieron estas primeras publicaciones, millares de ellas fueron distribuidas por el UNIFEM en la sede y en las oficinas sobre el terreno, en particular en África. Incapaz de absorber la creciente carga de trabajo con los recursos de personal de que disponía, el UNIFEM eligió al Women's Tribune Center para gestionar la promoción y distribución de todas las publicaciones que, a partir de ahí, pasó a vender en vez de a distribuir. El International Tribune Center, a su vez, estableció un proyecto experimental, Women Ink, para desempeñar estas tareas. Tras haber decidido ampliarse de esta manera, el UNIFEM también empezó a adquirir y crear títulos para su programa. A lo largo de un período de tiempo razonablemente breve, el UNIFEM publicó 14 libros y folletos a su propio nombre, entre ellos Battered Dreams y publicaciones recientes que se concentran en el comercio, la pobreza y la promoción de los intereses de la mujer. El UNIFEM también ha trabajado con otras organizaciones en publicaciones conjuntas. Todas las publicaciones que vende el UNIFEM se distribuyen por conducto de Women Ink, que también ha adquirido títulos de otras fuentes, y en 1996 la lista de títulos que distribuye comprendía alrededor de 200 publicaciones.

Paralelamente a sus trabajos en la sede, el UNIFEM también participa en actividades para hacer oír las reivindicaciones de las mujeres en forma de material publicado en todas las regiones geográficas. En la India, la oficina regional del UNIFEM está apoyando, en colaboración con la sede (conjuntamente con la Fundación Aga Khan del Canadá) la publicación de un volumen con ocho estudios de casos concretos sobre emancipación económica de la mujer. En América Latina, el UNIFEM ha trabajado durante varios años con una organización llamada FEMPRESS (RLA/92/W13), una red de medios de comunicación para las mujeres que, entre otras cosas, transmite información sobre cuestiones y preocupaciones de la mujer a la prensa de mayor difusión. También procura asegurarse de que las mujeres de distintas partes de la región se enteren de lo que sus contrapartes hacen en otros países. En África, el proyecto de publicaciones WIDA ha promovido la comunicación entre las mujeres y los medios de comunicación y se ha transmitido a investigadores y escritores.

Conferencias internacionales

Aunque el UNIFEM ha participado en conferencias internacionales antes de 1990, la mayoría de estas primeras experiencias se concentraron solamente en preocupaciones relativas a la mujer. Hasta el decenio de 1990 no empezó el UNIFEM a ver las principales conferencias internacionales sobre diversos temas como una serie de oportunidades para oír las opiniones de las mujeres y promover la participación de éstas en tales esferas. El personal del UNIFEM suele estar de acuerdo en que la actitud de la Organización con respecto a "trabajar en una conferencia" en vez de simplemente asistir a ella se inició con su participación en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD), celebrada en Río de Janeiro en 1992. Sus experiencias en conferencias y cumbres de las Naciones Unidas - sobre el medio ambiente y el desarrollo en Río en 1992, sobre derechos humanos en Viena en 1993, sobre la población y el desarrollo en El Cairo en 1994 y sobre el desarrollo social en Copenhague en 1995 - ilustran no solamente la creciente especialización del UNIFEM en esta esfera, sino también el desarrollo de una capacidad para vincular sus experiencias y transferir lecciones de un proyecto a otro, de una cuestión a otra, y de un acontecimiento a otro. La experiencia de primera mano del UNIFEM en influir en las conferencias internacionales queda documentada en "cómo incluir la dimensión del género en un programa-guía", proyecto del que se han distribuido a organizaciones internacionales 30.000 copias en versión inglesa y 8.000 en francés y español.

La Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer. No obstante, si puede decirse que las organizaciones, al igual que las personas, adquieren su mayoría de edad, la Cuarta Conferencia sobre la Mujer representó sin duda la fiesta de mayoría de edad del UNIFEM. Desde Huairo a Beijing, el UNIFEM fue la reina del baile, aquella con la que querían bailar todos, los delegados gubernamentales y de las organizaciones no gubernamentales. El éxito de la dirección del UNIFEM se consiguió a la vieja usanza, se ganó a pulso. Varios años antes de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, el UNIFEM empezó los preparativos prestando apoyo a grupos de mujeres en países de todo el mundo para investigar y preparar documentos de posición convincentes y bien documentados a nivel de los países sobre los problemas y las preocupaciones que afectan a las vidas de las mujeres. Por ejemplo en México, el trabajo de investigación fue obra de equipos académicos (para proporcionar una base teórica) que trabajaron en contacto directo con organizaciones no gubernamentales experimentadas populares (por dar un ejemplo empírico) para identificar los resultados clave alcanzados en las esferas específicas de experiencia en los últimos 10 años². El proceso dirigido por el UNIFEM de preparar estos documentos, que tendió a incluir a todos y obtuvo gran participación y, como consecuencia de ellos alcanzó gran influencia, contribuyó enormemente a su éxito.

El liderazgo del UNIFEM en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer fue visible desde el principio con la simbólica antorcha de la paz que encendieron

² En México estas esferas son las siguientes: distribución del poder en la adopción de decisiones; estadísticas desglosadas por género; violencia contra la mujer; acceso a prestaciones sanitarias y de educación; feminización de la pobreza; las mujeres y los puestos de trabajo; la mujer y el medio ambiente; y la vejez y la mujer.

en Sudáfrica el UNIFEM y la Organización African Women in Crisis (AFWIC), y que viajó a través del África asolada por la guerra antes de llegar a Huairou para la ceremonia de apertura de la Conferencia de las organizaciones no gubernamentales que precedió a la Conferencia oficial de Beijing. Esta antorcha pasó de mano en mano mientras se cantaba Moving Forward, y se convirtió en el símbolo que galvanizó las aspiraciones y energías de las mujeres como fuerza de propulsión de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer. El UNIFEM fue la única organización internacional mencionada en la apertura en Huairou de la Conferencia de las organizaciones no gubernamentales, y muy frecuentemente mencionada en el pleno de la Cuarta Conferencia misma. El UNIFEM fue a partes iguales dirigente, benefactor, consejero y colega en los actos especiales de la Conferencia de las organizaciones no gubernamentales en Huairou además de experto consultor, cuyo asesoramiento y aprobación buscaron muchas delegaciones, en la Conferencia oficial de Beijing. El UNIFEM ocupó un lugar visible cuando la Primera Dama Hillary Rodham Clinton, Presidenta Honoraria de la delegación de los Estados Unidos, atrajo la atención del mundo entero al hacer suyo el mensaje del UNIFEM en la sesión plenaria:

El mensaje de esta Conferencia que más eco debe tener es que los derechos humanos son derechos de la mujer y los derechos de la mujer son derechos humanos, ahora y siempre

El consenso alcanzado en Beijing servirá como norma que todos los gobiernos del mundo deben procurar alcanzar, estimulados por las redes de organizaciones no gubernamentales fortalecidas por el UNIFEM que tan eficaces e importantes fueron para los debates en los preparativos, en la Conferencia de las organizaciones no gubernamentales y posteriormente en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer misma. Los principios subyacentes tras este consenso mundial son los siguientes:

- Debe ponerse fin a la violencia contra la mujer en todas sus formas.
- En las familias y las sociedades, las niñas deben ser protegidas y valoradas en pie de igualdad con los niños.
- Las mujeres deben tener acceso a la educación y a una atención sanitaria de alta calidad y a los resortes del poder económico y político.
- Las responsabilidades familiares deben compartirse.
- Para la emancipación de la mujer, es fundamental el derecho de la mujer a controlar su propia fecundidad y a la igualdad en las relaciones sexuales.
- La libertad de expresión es un requisito previo para los derechos humanos, que son derechos de las mujeres.

Sostenibilidad y resultados

Uno de los principales objetivos de la evaluación fue iluminar la cuestión general de los resultados y la sostenibilidad en los diferentes puntos en que operan los programas del UNIFEM. Los resultados de la evaluación muestran que el proyecto del UNIFEM y las actividades ajenas a los proyectos casi siempre se

/...

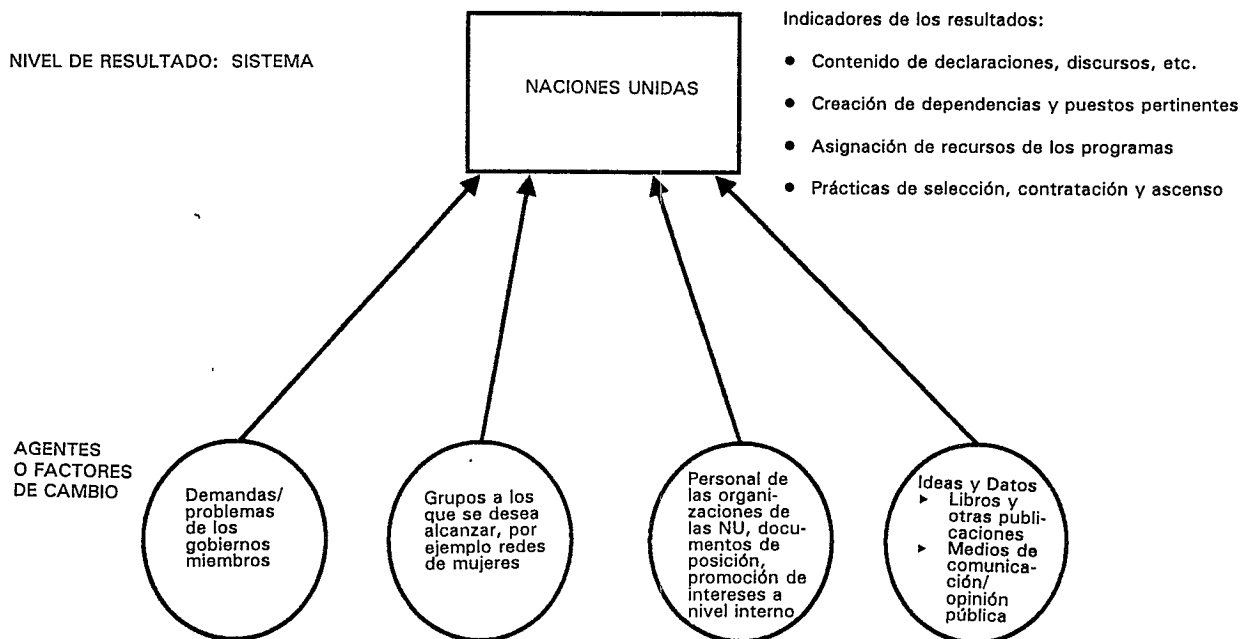
concentran en uno o más niveles en un marco que incluye, al nivel más abstracto, las organizaciones internacionales y en particular los organismos orientados al desarrollo dentro del sistema de las Naciones Unidas. Los gobiernos nacionales y locales ocupan un segundo lugar en las iniciativas sobre las que se concentra el UNIFEM para buscar un cambio. Más próximo a las mujeres que representa, el UNIFEM ha intentado alentar la creación de organizaciones y redes y promover cambios positivos en las que ya existen. Sus trabajos también se dirigen a las mujeres a título individual, mediante proyectos que crean verdaderas oportunidades para aumentar los medios de subsistencia de personas concretas y su participación en los procesos de adopción de decisiones a nivel de la comunidad y a nivel nacional.

Los resultados del UNIFEM en estos distintos niveles son interactivos. Los cambios que consigue producir en las organizaciones y redes de mujeres pueden llevar, a su vez, a cambios en las políticas gubernamentales. Los cambios de política ad seriatim llevan a cambios en los derechos y libertades de la mujer, en su acceso a los bienes y servicios y a cambios en sus ingresos y bienestar. Incluso cuando parecen concentrarse en una sola cosa, los proyectos y las actividades del UNIFEM crean efectos multiplicadores a lo largo de este proceso.

La sostenibilidad se relaciona con este proceso, y por consiguiente con sus posibilidades de conseguir resultados. La sostenibilidad se define como una situación en la que los resultados, es decir, el cambio o la transformación que se desea conseguir en una organización o en un particular son "duraderas", y en la que sigue disponiéndose de recursos (materiales o humanos) para mantener este cambio. Dada su dimensión material y humana, la sostenibilidad puede ser tanto ideológica como financiera. La primera entraña cambios de ideas, actitudes y conciencia que pueden sostenerse incluso sin recursos materiales. Sin embargo, sin recursos financieros que sostengan estas ideas o actitudes, los resultados probablemente se limitarán a nivel de unos cuantos individuos comprometidos. No es probable que se produzcan cambios sostenibles sistemáticos y de organización. Es dentro de este contexto cómo hay que juzgar las iniciativas del UNIFEM a diferentes niveles: Naciones Unidas, gubernamental, organizacional e individual.

El UNIFEM y las Naciones Unidas. Las actividades del UNIFEM para producir un cambio a nivel de las Naciones Unidas han adoptado diversas formas. Mediante proyectos y reuniones e iniciativas interinstitucionales de "incorporación" a nivel cotidiano, el personal de las Naciones Unidas en la Sede y sobre el terreno señala a la atención de sus colegas preocupaciones relativas al género. Por último, mediante su apoyo a la preparación y participación en conferencias de las Naciones Unidas, el UNIFEM ha intentado cambiar el programa de las Naciones Unidas y, al hacer esto, cambiar el programa de todos los países del mundo con respecto a las cuestiones que afectan e interesan a las mujeres. El gráfico ES-1 muestra las modalidades mediante las cuales el UNIFEM ha perseguido cambios a nivel de las Naciones Unidas. También se muestran indicadores de los resultados en relación con los cuales puede juzgarse el éxito de sus iniciativas.

Gráfico ES-1



De entre todas las maneras en que el UNIFEM ha intentado introducir cambios en las Naciones Unidas, donde ha tenido mejor resultado ha sido en las conferencias nacionales e internacionales. La mayoría de las pruebas indican bastante claramente que algunos de los compromisos que se concentran en la mujer, los incluidos en la Declaración de Viena sobre Derechos Humanos y en el Programa 21, no existirían, o por lo menos no existirían en la forma en que fueron incluidos finalmente, si no hubiera sido por el UNIFEM. Aunque cabe y debe decirse lo mismo de la Plataforma de Acción resultado de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer de Beijing, es más fácil dar por sentada la influencia del UNIFEM en el programa de las Naciones Unidas mediante el proceso de las conferencias que, por definición, se concentran en la mujer, que en declaraciones que son resultado de conferencias que, cuando se concibieron, no tenían razón alguna para concentrarse en la mujer o en sus intereses.

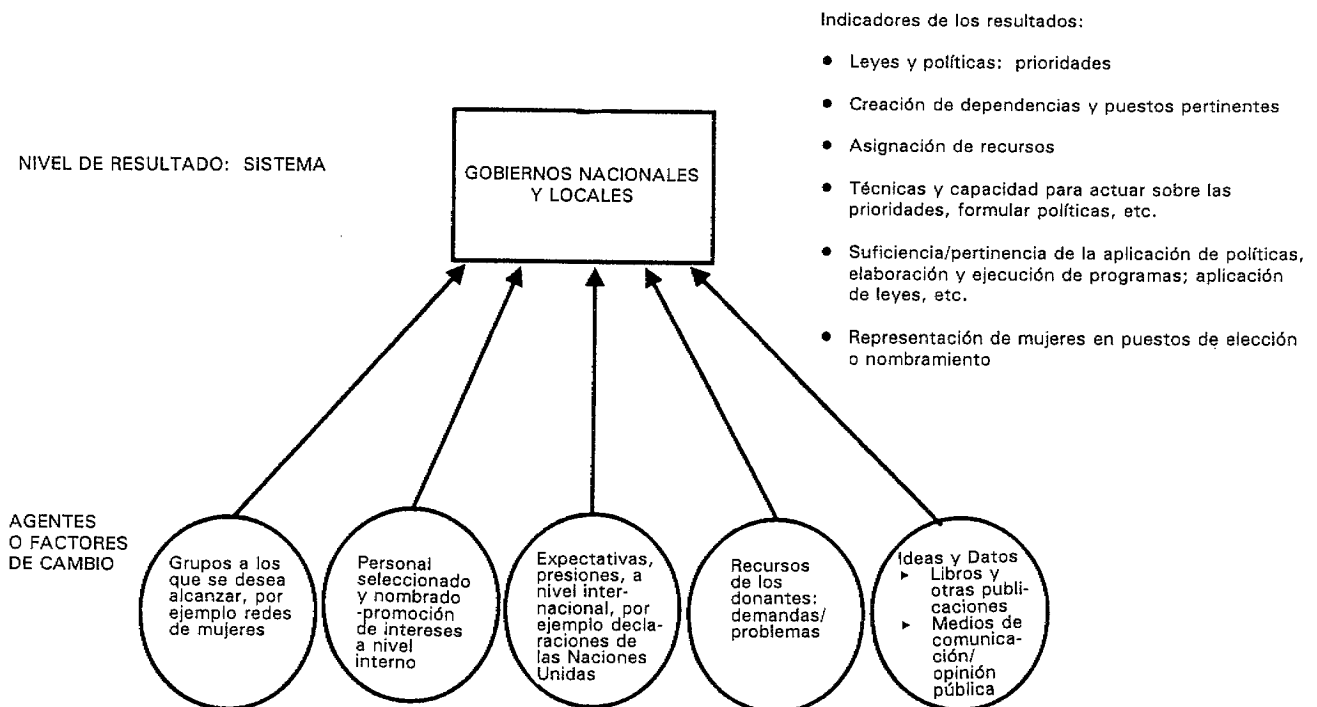
No obstante, el enorme éxito del UNIFEM en cuanto a responder a las necesidades y los intereses de la mujer en los países en desarrollo se engloba en la Plataforma de acción, el documento final de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer celebrada en Beijing (China) en 1995, que es una declaración poderosa y progresista relativa a la emancipación de la mujer. Que 189 naciones del mundo pudieran llegar a un consenso sobre la condición de la mujer, los obstáculos que se oponen a su adelanto, y sobre las medidas necesarias para darles poder, sirve de testimonio a las mujeres del mundo que se organizaron en fuerza poderosa, y de testamento para el UNIFEM, la fuerza organizadora detrás de las mujeres que se organizaron.

Además, como se demuestra a nivel de los países, estas conferencias y en particular la Conferencia de Beijing, sirven de vehículo mediante el cual el

UNIFEM desempeña un papel de avanzada en crear conciencia entre los organismos de las Naciones Unidas y movilizar sus recursos a favor de actividades en beneficio de las mujeres. En por lo menos cuatro casos - el Brasil, la India, México y el Senegal - ha conseguido resultados especialmente sólidos en este sentido, dado que al parecer la Conferencia de Beijing ha iniciado o fortalecido el proceso de colaboración interinstitucional de manera que parece sustanciarse ex post. Como cabría esperar por relación de causa a efecto, esta colaboración afecta a los programas gubernamentales.

El UNIFEM y los gobiernos nacionales. A nivel gubernamental, el UNIFEM persigue el cambio mediante distintos instrumentos de cambio, como indica el gráfico ES-2. Las declaraciones producto de conferencias mundiales de las Naciones Unidas ocupan un alto lugar en la lista de factores que llevan al cambio a nivel gubernamental. Se tiene la idea de que al apoyo de un país a tales declaraciones le compromete a preparar políticas nacionales que reflejen esos compromisos. En sus trabajos a nivel de los países, en particular en la región de Asia y el Pacífico, el UNIFEM está consiguiendo resultados considerables en los planes de desarrollo y los sistemas de estadísticas nacionales. En América Latina y África, los mecanismos de la mujer y los grupos de mujeres se cuentan entre los principales vehículos del cambio. A nivel mundial, las iniciativas del UNIFEM en el "mercado de las ideas" mediante su programa de publicaciones y su apoyo a proyectos y redes de medios de comunicación también se concentran en las políticas gubernamentales nacionales.

Gráfico ES-2

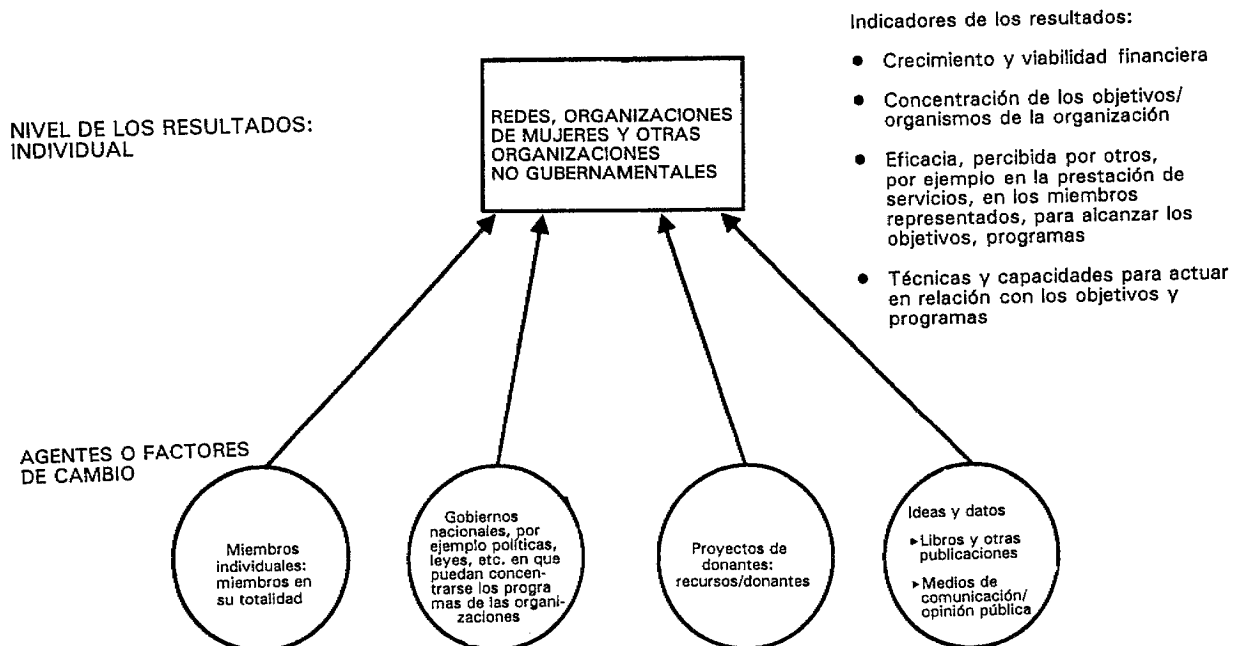


Las conclusiones de la evaluación de los datos sobre el terreno sugiere que los resultados y la sostenibilidad, a nivel de los gobiernos nacionales, son consecuencia sobre todo de las iniciativas encaminadas a cambiar las leyes nacionales, seguidas por la formulación y aplicación de políticas y programas que apoyan la reforma legislativa. Estos cambios necesitan documentarse mediante los datos y estadísticas disponibles. Ninguno de los programas por países examinados durante las visitas al exterior se ocupaba de todos de los determinantes de la sostenibilidad, cabe pensar que por falta de recursos o de estrategia. Por ejemplo, los éxitos en la promoción de la reforma jurídica en el Brasil no han sido apoyados por una masa crítica de organismos y de personas encargadas de determinar políticas y de aplicarlas sensibilizadas en las cuestiones de género, aunque algunos de los proyectos individuales hicieron intentos de hacerlo a pequeña escala. En cambio, en Filipinas, donde se han realizado grandes esfuerzos para concienciar sobre el género a los formuladores de políticas y los planificadores, es decir, en conseguir resultados a nivel individual, no se ha prestado similar atención a la reforma legislativa o de políticas a nivel del sistema dentro de cada uno de los organismos elegidos. La iniciativa sigue manteniéndose ante todo al nivel ejecutivo, y por consiguiente está sujeta a cambios si hay cambio de Presidente. Por el contrario, en el Brasil el planteamiento se ha concentrado primero en los cambios del sistema, mediante la firma de protocolos jurídicamente vinculantes entre los mecanismos de la mujer, el Conselho Nacional Da Dareitas da Mullier (CNDM) y otros cuatro ministerios más. Con los protocolos como base, la próxima etapa consistirá en trabajar a nivel del individuo, sensibilizando a personalidades claves dentro de los ministerios que se desee influenciar. En ciertos aspectos, México ha sido menos ambicioso, aunque eficacísimo, al trabajar sobre todo a nivel de la Secretaría de Solidaridad (SEDESOL), el Ministerio de Desarrollo Social, para establecer actividades de planificación del desarrollo y formación que tengan en cuenta el género. Sin embargo, todos estos planteamientos tropiezan con problemas porque será difícil adquirir recursos sin datos, estadísticas y análisis técnicamente sólidos que documenten las necesidades de la mujer y/o las deficiencias en el aspecto del género. En esto, son críticas las experiencias en la India, Indonesia y, más recientemente en México, en el desarrollo de sistemas que reúnan estadísticas que tengan en cuenta el género. La prueba definitiva de la sostenibilidad, naturalmente, está en el tipo de programas que tengan en cuenta el género y que sean obra de los gobiernos, y en los recursos que se les comprometan a largo plazo. El tipo de planteamientos y programas que surjan a partir de allí influirá las estrategias y las tareas de las organizaciones no gubernamentales. Tanzania es un caso interesante que ilustra la manera en que los programas gubernamentales que tienen en cuenta el género fueron escalonados y aplicados por organizaciones no gubernamentales independientes.

El UNIFEM y las organizaciones y redes de mujeres. La evaluación llegó a la conclusión de que a falta de apoyo del UNIFEM, algunas organizaciones de mujeres, en particular las redes de organizaciones de mujeres, no existirían o aunque existieran no serían tan grandes o fuertes como son. En el gráfico ES-3 se muestran ejemplos de resultados conseguidos en organizaciones. La existencia de OFAN se debe a esfuerzos iniciados por el UNIFEM. Organizaciones muy conocidas como son GROOTS, DAWN, Flora Tristán, Rede Mulher, ADPD, ACAFEJ y WILDAF se han beneficiado del apoyo del UNIFEM y han adquirido mayor fortaleza en el proceso. Incontables organizaciones han tenido reconocimiento y credibilidad, se ha informado sobre ellas y se les ha reconocido

internacionalmente como consecuencia de los vínculos y el apoyo del UNIFEM. Además, los libros y otras publicaciones a las que presta apoyo el UNIFEM llegan a las organizaciones de mujeres en todo el mundo, aportando nuevas ideas y consejos prácticos. La evaluación pudo documentar parcialmente algunas de las enormes y complejas redes y vinculaciones que han surgido de las iniciativas del UNIFEM. Entre ellas figuran redes y vinculaciones internacionales, nacionales, regionales y locales entre organizaciones no gubernamentales, gobiernos, organizaciones académicas y empresariales en cada uno de los nueve países visitados.

Gráfico ES-3



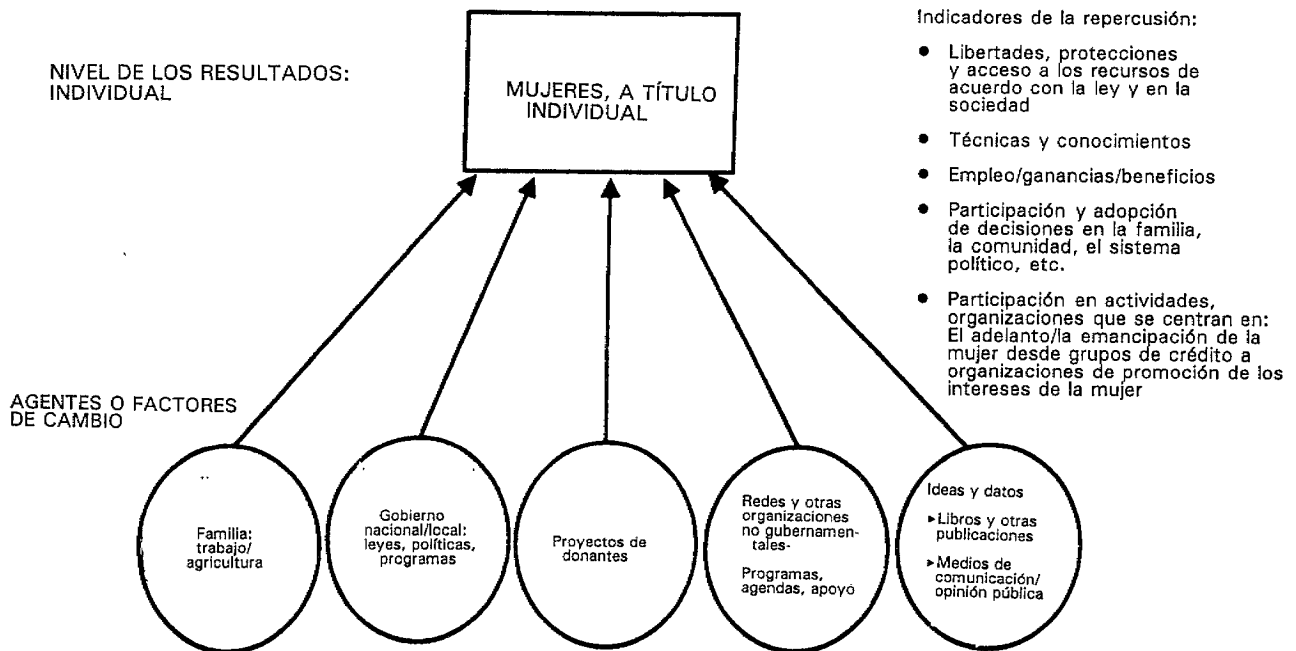
Las organizaciones no gubernamentales también han contado con la asistencia de las medidas que el UNIFEM toma para conseguir cambios a nivel de los gobiernos nacionales y locales, ya que contribuyen a crear un clima en que las organizaciones no gubernamentales pueden operar y que permite escuchar la opinión de las mujeres. A la vez, el UNIFEM ha apoyado actividades de organizaciones no gubernamentales que plantean demandas internas y ejercen presiones en los gobiernos. La cobertura de las Naciones Unidas, conjuntamente con la movilización a nivel popular, ha tenido efectos mensurables, en particular en América Latina donde un renacimiento democrático ha proporcionado un suelo fértil a las organizaciones civiles del tipo de las que apoya el UNIFEM. Uno de los resultados es que ahora se asignan más recursos a los programas de las mujeres, aunque los datos sobre el terreno muestran que las cantidades siguen siendo minúsculas.

Aunque esta serie de factores pueden ejercer influencia en las organizaciones y redes de mujeres, una medida importante para juzgar a las organizaciones es su capacidad de sobrevivir con el tiempo, es decir su viabilidad financiera, su capacidad de recaudar fondos, su capacidad de administración y el aumento de sus miembros, así como las cuestiones en las que se concentran y su capacidad para señalar estas cuestiones a la atención de quienes fomentan cambios de política y cambios programáticos. Todas ellas son medidas viables de sostenibilidad institucional. Las iniciativas del UNIFEM a este respecto han sido mínimas y recientes. Se centran en una iniciativa de fortalecimiento institucional de las organizaciones Flora Tristán en el Perú, Rede Mulher en el Brasil y AAWORD en África. Sin embargo este planteamiento es muy práctico para las organizaciones de escasos recursos del mundo entero, porque reduce su vulnerabilidad al competir por los mismos fondos limitados que se destinan a la mujer en el desarrollo, retrasa el cansancio de los donantes y reduce la dependencia constante de la financiación exterior.

La cuestión de los resultados y la sostenibilidad también es importante para las organizaciones que aplican actividades económicas directas, como los proyectos de ingresos y generación de crédito del UNIFEM. Los datos sobre el terreno indican que aunque muchas de estas iniciativas han conseguido resultados, su sostenibilidad es más dudosa. Aunque el equipo de evaluación no llevó a cabo el tipo de actividades de investigación que le hubieran permitido comentar la estima que merecen los proyectos de crédito financiados por el UNIFEM en comparación con otros proyectos de crédito para microempresas, en cuanto a promover el crecimiento de las empresas, la creación de puestos de trabajo, la expansión de los mercados y las ventas o el aumento de los ingresos, la evaluación llegó a la conclusión de que la información de la tasa de recuperación de los préstamos, que es uno de los indicadores más importantes de las posibilidades de supervivencia de los programas (y de las organizaciones de ejecución) no quedaba claramente documentado. Por ejemplo, en la India la evaluación llegó a la conclusión de que los proyectos que generan ingresos parecían mucho más sostenibles que los de Namibia, México y el Brasil, donde los resultados son ambivalentes en cuanto a longevidad en última instancia. En algunos países, como Cuba, en que el proceso democrático es cerrado, los proyectos de generación de ingresos, aunque solamente afectan a un número de mujeres relativamente reducido, sirven de vehículo para que el UNIFEM, como organismo de las Naciones Unidas, interactúe con oficiales gubernamentales y, de ese modo, proporcione medios para influir en las cuestiones y problemas de la mujer.

El UNIFEM y los casos individuales. Las iniciativas del UNIFEM que afectan a las mujeres a título individual adoptan muchas formas. Algunas de ellas son directas, como los proyectos de generación de ingresos, que se evaluaron en el Brasil, la India, Namibia, el Senegal y Tanzania, como indica el gráfico ES-4.

Gráfico ES-4



Al evaluar los resultados y la sostenibilidad de los proyectos del UNIFEM y de sus actividades no relativas a proyectos para la mujer a título individual, se deben buscar pruebas de cambios acontecidos en la condición y la emancipación de la mujer, por ejemplo, las libertades de que disfruta y cómo se proyectan; su acceso a los recursos; su empleo y sus ganancias; y su participación en los procesos de adopción de decisiones que afectan a sus comunidades y a sus naciones. En todos los países visitados se encontraron numerosos ejemplos de estos resultados o de la falta de ellos. Entre los puntos clave de los resultados del UNIFEM en esas esferas figuran los cambios relativos a la medida en que las leyes y las políticas nacionales protegen los derechos humanos y desalientan la violencia contra la mujer, como consecuencia de la Conferencia de Derechos Humanos, atribuibles indirectamente a las medidas del UNIFEM. A un nivel más directo, los proyectos del UNIFEM a nivel de los países han proporcionado servicios y asesoramiento a víctimas de la violencia, así como oportunidades de formación y generación de ingresos a millares de mujeres.

Las conclusiones de la evaluación indican que cuando se cuenta con recursos limitados, se consiguen resultados importantes, a nivel individual, cuando los recursos se comprometen en el cambio de las leyes y las políticas, y en segundo lugar cuando se informa a la mujer sobre sus derechos. Por ejemplo, un proyecto brasileño sobre promotoras jurídicas que sólo costó 2.500 dólares ejerció efectos enormes en las vidas de numerosas mujeres y pudo atraer gran atención y abundantes recursos de donantes. Otras iniciativas que afectan a las mujeres a título individual, y que al parecer tienen resultados, son las que tienen como punto de mira a personas que se encuentran en posiciones de liderazgo, como la Presidenta de la Federación de Empleadas Domésticas, que posteriormente forman redes nacionales e internacionales e influyen en las personas bajo su dirección. Otro ejemplo es la formación de parlamentarias que posteriormente introducen

leyes que tienen en cuenta el género y afectan a millones de personas, como se hizo en el Paraguay o Marruecos, donde, como consecuencia del proyecto sobre la mujer en el desarrollo se añadió un capítulo específico sobre los intereses de la mujer a la nota de estrategia nacional para el país.

Otra alternativa para llegar a la mujer a título individual es la de valerse de programas y proyectos que prestan servicios necesarios. Ejemplos de iniciativas evaluadas durante el trabajo sobre el terreno son los programas de crédito y el asesoramiento a víctimas de violencia doméstica. La evaluación llegó a la conclusión de que parece que hay una demanda individual reprimida de algunos de los servicios que proporcionan los proyectos del UNIFEM. Por lo tanto, un proyecto de asesoramiento a víctimas de la violencia en el Brasil que normalmente atendía a alrededor de 700 mujeres, atendió a 300 más el año que contó con financiación del UNIFEM. Los programas de prestación de servicios requieren recursos y un marco institucional viable. En el caso de los programas sobre la violencia examinados parece que hay organizaciones fuertes que carecen de recursos, y en el caso de los programas de crédito sucede justo lo contrario.

La cuestión más importante con respecto a las iniciativas para beneficiar a personas a título individual es en qué medida son sostenibles. Algunas de las iniciativas de promoción de los intereses que cambian el planteamiento de una persona o su condición jurídica, pueden cambiar una vida para siempre. Sin embargo, otros que no hacen más autónoma a la mujer como individuo probablemente no tienen el mismo efecto. Entre los ejemplos de esto cabe citar los programas contra la violencia que no proporcionan alternativas económicas a las mujeres víctimas de malos tratos, que tienen que regresar a la situación en que se encontraban antes. El equipo de evaluación encontró ejemplos de este fenómeno en los proyectos de violencia del UNIFEM. Otros son proyectos que generan ingresos y no parecen ser financieramente sostenibles, como en el caso de uno de los proyectos de Namibia.

2. Evaluar la capacidad y la estructura institucional del Fondo vis-a-vis la utilización de los recursos, la ejecución de los programas, la administración y el control en la sede y sobre el terreno

De conformidad con la Declaración de Beijing y su Plataforma de Acción, aprobada por 189 gobiernos y orientada por el informe del Secretario General de las Naciones Unidas a la Asamblea General en su quincuagésimo período de sesiones y por la resolución 39/125 de la Asamblea General, el UNIFEM ha definido que su misión consiste en:

- Promover la emancipación económica y política de la mujer en los países en desarrollo,
- Garantizar la participación de la mujer en todos los niveles de la planificación,
- Actuar como catalizador de las actividades del sistema de las Naciones Unidas encaminadas a vincular las necesidades y las preocupaciones de la mujer con todas las cuestiones críticas de los programas a nivel nacional, regional y mundial y

- Desempeñar una firme función de promoción de los intereses de la mujer, fomentando una política multilateral de diálogo sobre la emancipación de la mujer.

De conformidad con estas nuevas orientaciones, el UNIFEM reorganizó sus dependencias regionales (África, Asia y el Pacífico, América Latina y el Caribe y asesoramiento técnico) en dos subdependencias. Una de ellas va a concentrarse en la emancipación económica de la mujer y la otra en la emancipación política de la mujer, con centros de coordinación geográficos independientes para África, Asia y el Pacífico y América Latina y el Caribe que prestarán servicios a las dos subdependencias.

Emancipación política y económica. El objetivo principal del programa de emancipación económica del UNIFEM, según ha informado Noeleen Heyzer, Directora del UNIFEM, a la Junta Ejecutiva del PNUD en enero de 1996 consiste en:

- Aumentar el acceso de la mujer a los medios necesarios para ganarse la vida sobre una base sostenible y a largo plazo, y su control de esos medios y
- Recibir los beneficios materiales de este acceso y control.

Para conseguir lo anterior, el programa de emancipación económica del UNIFEM tiene el propósito de concentrarse en: 1) la globalización y la reforma económica, tomando como punto central el comercio y las nuevas tecnologías; 2) medios de vida sostenibles, haciendo hincapié en la mujer y en el desarrollo del espíritu de empresa y 3) la gestión de los recursos naturales.

El objetivo principal del programa de emancipación política del UNIFEM persigue:

- Aumentar el control de la mujer sobre su vida dentro y fuera del hogar y
- Aumentar la capacidad de la mujer para influir en la dirección de la sociedad.

Para conseguir lo anterior, el programa de emancipación política del UNIFEM tendría que concentrarse en: 1) fortalecer el papel de la mujer en el gobierno y la adopción de decisiones en todos los niveles; 2) los derechos humanos y la violencia contra la mujer y 3) el establecimiento de la paz y la prevención de los conflictos.

Estructura de organización. Como se señaló anteriormente, antes de Beijing el UNIFEM había estado organizado en dependencias geográficas o regionales. Esta estructura permitió al UNIFEM adaptarse a las necesidades específicas de cada región geográfica, y permitió al personal identificarse con las preocupaciones y los problemas concretos de cada región. Los puntos débiles de esta estructura consisten en que hacía hincapié en la coordinación horizontal dentro de una región más que en los vínculos entre regiones en esferas funcionales. En parte para hacer frente a estas deficiencias, y en parte para responder a la Plataforma de Acción y a la orientación del Secretario General, pero sobre todo debido a una gran reducción de puestos recomendada por la Junta

Ejecutiva (se cortaron 8 de 28 puestos) el UNIFEM se reorganizó en estructura funcional.

Una estructura funcional agrupa funciones comunes desde la base a la cúspide de una organización. El UNIFEM agrupa a todos los que desempeñan funciones administrativas en la dependencia administrativa, a las personas que se ocupan de comunicaciones en la Dependencia de Comunicaciones, a los especialistas en emancipación económica en la Dependencia de Emancipación Económica y a los especialistas en emancipación política en la Dependencia de Emancipación Política. Además de permitir al UNIFEM alcanzar sus objetivos funcionales (la emancipación económica y política), uno de los puntos fuertes de esta estructura es que promueve el desarrollo a fondo de las capacidades técnicas de los empleados de sus respectivas dependencias. Sin embargo, esta estructura funciona mejor para las organizaciones que operan en un medio ambiente estable, con escaso nivel de incertidumbre y con tecnología rutinaria - las acciones y técnicas utilizadas para cambiar los insumos de la organización (personal y recursos) en productos (resultados de proyectos). El UNIFEM opera en un ambiente muy inestable, con un alto nivel de incertidumbre y con una tecnología que, por su mismo carácter (innovador, catalizador, experimental) no puede describirse como rutinaria. De hecho, se podría alegar que el punto en que las estrategias del UNIFEM se convierten en rutinarias (por ejemplo, debido a una amplia difusión) es el punto en que el UNIFEM debe abandonarlas, para dejarlas en manos de otros ejecutores o de otros donantes.

Por otra parte, los puntos fuertes de la anterior estructura geográfica o regional son su adaptabilidad al cambio rápido en medios inestables; la mayor satisfacción de sus clientes, debido a que la responsabilidad geográfica y los puntos de contacto están claros; permite a las dependencias adaptarse y responder a las preocupaciones y los problemas regionales y geográficos; y descentraliza la adopción de decisiones.

Cultura de las organizaciones. Cada organización tiene una cultura, que describe su propia manera de hacer las cosas. La del UNIFEM es muy especial, se ha desarrollado mucho y está profundamente arraigada en un sistema de valores y creencias compartidas por sus miembros y que la distinguen de todas las demás. Algunos teóricos de la organización han calificado de ideológica³ a este tipo de cultura. Aunque la mayoría de las organizaciones no gubernamentales tienen una cultura corporativa ideológica, también se dice que tienen culturas ideológicas muchas empresas comerciales; entre las que figuran McDonalds, Hewlen-Packard e IBM. La característica que distingue una cultura ideológica es su poder de unificación: vincula al individuo con la organización, generando un esprit de corps, un "sentido de misión". En la práctica, una integración de los objetivos individuales y de la organización que pueda resultar sinérgica, en el que partes del sistema, al funcionar conjuntamente, pueden producir más de lo que pueden separar.

Las características sobresalientes de la cultura ideológica que definen al UNIFEM son las siguientes: un rico sistema de valores y creencias; sistema que

³ Mintzberg, Henry. Mintzberg on Management: Inside Our Strange World of Organizations. The Free Press, A Division of Macmillan, Inc., Nueva York, 1989.

a su vez se ha arraigado en un sentido de misión; una misión clara, centrada, inspiradora y característica; y coordinación mediante la selección, la socialización y el adoctrinamiento de sus miembros.

Una organización ideológica funciona mejor en pequeñas unidades, poco organizadas y muy descentralizadas, lo que explica los éxitos del UNIFEM en su anterior estructura geográfica, que se adapta bien a esta descripción. No obstante, uno de los puntos débiles de este tipo de estructura de organización se encuentra en la esfera del control y la rendición de cuentas, que es precisamente donde el UNIFEM ha tropezado con problemas anteriormente (véase Administración financiera más adelante).

Por último una organización ideológica suele tropezar, aunque no tropiece siempre, con dos amenazas: el aislamiento por una parte y la asimilación por la otra. La primera amenaza, el aislamiento, casa en la historia inicial del UNIFEM y la última, la asimilación, parece ser la amenaza que le acecha últimamente⁴. Sin embargo, la teoría de la administración afirma que estas dos amenazas acechan perpetuamente a toda organización ideológica.

Comunicaciones y coordinación. La actividad y la frecuencia de las comunicaciones suelen aumentar a medida que aumenta la diversidad de las tareas. En organizaciones como el UNIFEM, en las que la frecuencia de los problemas exige un mayor intercambio de información para resolverlos y asegurar la debida terminación de las actividades, existe una constante corriente vertical y horizontal de información. Además, generalmente las modalidades de comunicación varían de acuerdo con el grado en que las tareas son "analizables". En el caso de tareas muy analizables, son frecuentes las modalidades de comunicación, estadísticas y escritas (memorandos, informes y reglamentos). Cuando se trata de tareas menos analizables, como la mayoría de las que realiza el UNIFEM, por regla general la información se transmite personalmente, por teléfono o en reuniones de grupos.

El UNIFEM se aviene a la pauta antes mencionada de una constante necesidad de intercambio de información para resolver los problemas y asegurar la terminación de las actividades, debido a la gran diversidad de tareas que realiza. También se aviene a la pauta que impone un número de reuniones y contactos telefónicos superior al normal debido a lo poco "analizables" que resultan esas mismas tareas.

Si bien las comunicaciones y las coordinaciones se han hecho mucho más rápidas, ágiles y dinámicas en virtud de adelantos tecnológicos relativamente recientes (computadoras, redes, correo telefónico, fax, correo electrónico, avisadores de llamadas, teléfonos celulares, teleconferencias e incluso

⁴ Madeleine K. Albright, Embajadora de los Estados Unidos ante las Naciones Unidas, en una carta de 21 de febrero de 1996 dirigida al Profesor Diogo Freitas do Amaral, Presidente del Grupo de Trabajo de composición abierta sobre el fortalecimiento del sistema de las Naciones Unidas, ha sugerido que el UNIFEM no debe ser una burocracia independiente, sino que debe ser incorporado al PNUD, alegando que "no es aconsejable que se tenga la impresión de que los intereses de la mujer se limitan a una entidad de las Naciones Unidas, sino que más bien deben integrarse plenamente en todas las actividades de desarrollo".

conferencias por vídeo), todavía el personal del UNIFEM no se ha beneficiado plenamente con estas nuevas tecnologías. No existe ninguna red o base de datos sobre programas o proyectos de acceso general. La mayor parte de las computadoras del personal funcionan con una tecnología atrasada u obsoleta que no acepta los programas de Windows. Aunque se cuenta con una red local, sólo 21 de las 48 computadoras del UNIFEM pueden utilizar aplicaciones de Windows. Esta situación pone serios obstáculos a las comunicaciones y coordinaciones en una organización que debe depender en grado sumo de un constante intercambio de información.

Sistemas y procedimientos. Los procesos de elaboración de programas y proyectos del UNIFEM parecen haber adquirido gradualmente un carácter más formal que durante los primeros años de funcionamiento del Fondo del Decenio para la Mujer. Estos procesos, que sirven de guía para la formulación de estrategias y decisiones acerca de la asignación de recursos, están propiciando al surgimiento de temas comunes y vínculos más frecuentes entre los proyectos, lo cual comienza a ser una característica de la programación del UNIFEM.

De conformidad con las decisiones administrativas adoptadas a principios de 1996, que se describen supra, la formulación de la estrategia de los programas la elaboración de proyectos, y los sistemas de valoración, supervisión y evaluación de proyectos son objeto actualmente de reevaluación y revisión. En virtud de esas decisiones se han reorganizado las prioridades y los procesos de programación del UNIFEM, así como su organigrama. Hasta ahora, los cambios primordiales parecen radicar en los procesos de la determinación y aprobación de los proyectos, la abolición del límite máximo de acción directa como modalidad para realizar proyectos y actividades y la reorganización del Comité de evaluación de proyectos, que será dirigido por la Directora Adjunta del UNIFEM. Los nuevos procesos y procedimientos del Comité de evaluación de proyectos que se han instituido son, en forma resumida, los siguientes:

Determinación de programas y proyectos. La formulación de programas y proyectos se realiza durante todo el año y forma parte del plan de trabajo anual o se incluye en los informes trimestrales o en las comunicaciones especiales dirigidas al personal del UNIFEM. Cuando se llega a acuerdo respecto de un concepto, se prepara una propuesta de dos o tres páginas y se solicita el aporte de las Dependencias de Potenciación Política o Potenciación Económica, según proceda. Las propuestas de menos de 60.000 dólares deben ser aprobadas directamente por el Jefe de la Sección sobre la base de una solicitud por escrito. Las propuestas de más de 60.000 dólares se someten al Comité de evaluación de proyectos de Nueva York para que las examine, previo análisis por el grupo de potenciación pertinente, antes de presentarlas a algún organismo donante para su financiación.

Administración financiera. A principios de 1995 se solicitó a la División de Auditoría y Examen de la Gestión del PNUD que examinara la situación financiera del UNIFEM, principalmente para analizar las causas de un posible déficit financiero de 13,6 millones de dólares en que el UNIFEM estaba a punto de incurrir a fines de 1994. La División determinó que la causa primordial de ese posible déficit era un error en el cálculo de la reserva operacional que había dado lugar a consignaciones excesivas, al exceso de gastos subsiguiente y, por último, al déficit. Si bien se acepta el hecho de que el UNIFEM contrajo sin darse cuenta compromisos excesivos, no parece haber dudas respecto de que

los fondos se invirtieron en programas y proyectos legítimos, útiles y necesarios.

La División de Auditoría y Examen de la Gestión calculó que, si las contribuciones voluntarias permanecían al mismo nivel, los 13,6 millones de dólares no se recuperarían hasta 1997 y no se podrían asignar créditos para nuevos proyectos hasta 1998. Sin embargo, gracias a contribuciones voluntarias extraordinarias de varios países cooperantes, en particular los Países Bajos, el Japón, Noruega, Suiza, Alemania y el Canadá, hasta ahora se ha evitado el posible déficit y hay nuevos proyectos a punto de comenzar.

La División de Auditoría y Examen de la Gestión recomendó que, además de las medidas ya adoptadas por el UNIFEM antes del examen de la División, se tomaran nuevas medidas correctivas en tres esferas: 1) aplicación y fortalecimiento de la vigilancia financiera y los controles internos; 2) examen de los compromisos contraídos en relación con proyectos para su reprogramación, su cancelación o ambas cosas; y 3) reducción de los gastos administrativos y los gastos de apoyo técnico bienales.

En respuesta a lo anterior, el UNIFEM ha realizado un examen de toda su cartera y ha reprogramado o cancelado muchos proyectos y actividades. También se llevó a cabo un examen de sus gastos administrativos y de apoyo técnico y se hicieron las reducciones pertinentes, incluida la congelación de ocho puestos en la sede (cuatro del cuadro orgánico y cuatro del cuadro de servicios generales), como recomendó la Junta Ejecutiva.

Además, el UNIFEM ha preparado directrices progresivas para el ciclo de programación que están destinadas a la gestión de proyectos y programas financieros. En estas directrices se indican 17 actividades concretas que deben realizarse y abarcan desde la determinación y el límite máximo de los programas hasta la terminación de los diferentes proyectos, así como la persona responsable de cada actividad y el calendario, cuando corresponda. El equipo de evaluación ha examinado las directrices y determinado que son más que suficientes para atender las recomendaciones de la División de Auditoría y Examen de la Gestión respecto del fortalecimiento significativo de la vigilancia financiera y los controles internos del UNIFEM. Asimismo, el UNIFEM ha rescindido el mecanismo de financiación parcial que estaba en funcionamiento cuando se detectó el posible déficit financiero y que, a juicio de la División, era uno de los factores que lo propiciaba.

3. Evaluación de la eficacia de la labor del Fondo con sus colaboradores, sobre el terreno y en la sede

Entre los múltiples colaboradores del UNIFEM se cuentan las propias Naciones Unidas, así como otras organizaciones internacionales, gobiernos nacionales y organizaciones no gubernamentales. En la evaluación se determinó que la colaboración del UNIFEM con otros organismos, tanto en la sede como sobre el terreno, había sido en general eficaz y bien acogida por su contribución al trabajo que realizaban esas organizaciones con la mujer. Las escasas excepciones en este panorama en general favorable parecen dimanar de situaciones caracterizadas por la confusión de mandatos con respecto a otras organizaciones, o por una comunicación deficiente.

No obstante, en el propio PNUD hay una gran posibilidad para el UNIFEM que éste no ha podido materializar. El UNIFEM no es un organismo de ejecución de los programas del PNUD, ni necesita serlo para tener acceso a los fondos del Programa. En estos momentos se considera que ello entrañaría mezclar fondos, lo que contravendría lo dispuesto en el reglamento financiero y la reglamentación financiera detallada del PNUD. Además, el UNIFEM está examinando medios para prestar apoyo técnico a los coordinadores residentes del PNUD en la ejecución de la Plataforma de Acción de Beijing a nivel de país. Actualmente el UNIFEM presta este servicio en Tailandia, Indonesia y Zimbabwe con su propio personal, sin apoyo financiero del PNUD. Para seguir ampliando ese servicio a otros países, como se le ha solicitado, necesitará recibir recursos financieros adicionales. Igualmente, es necesario que el PNUD instruya a sus oficinas exteriores que emprendan determinado nivel de actividad dentro de los respectivos países en apoyo de la Plataforma de Acción, y que determine cuál ha de ser la participación e intervención del UNIFEM, con miras a realzar esas actividades a nivel de país.

Colaboración con las Naciones Unidas y otros organismos internacionales

La adopción de un criterio sobre planificación del desarrollo y ejecución en que se tenga en cuenta el género, lo cual entraña a veces el establecimiento de dependencias o puestos relacionados con la mujer en el desarrollo dentro de los organismos del sistema de las Naciones Unidas, los grupos de trabajo y otras entidades financiadas por las Naciones Unidas, es una responsabilidad que no compete al UNIFEM exclusivamente, ni siquiera principalmente. De acuerdo con diversas resoluciones, todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas tienen determinadas responsabilidades en cuanto a velar por que sus actividades y programas reflejen adecuadamente el interés por el género y por la mujer en las cuestiones de desarrollo. Dentro de este contexto, el mandato del UNIFEM consiste en prestar asistencia, cuando proceda, a otros organismos de las Naciones Unidas en sus esfuerzos por cumplir ese mandato que atañe a todo el sistema. En la práctica, el UNIFEM ha desempeñado ese papel de diversas formas. Su personal participa, en calidad de especialistas sobre cuestiones relacionadas con el género, en misiones de otros organismos del sistema de las Naciones Unidas dedicadas a la formulación de proyectos; actúan como coordinadores sobre cuestiones relacionadas con el género para algunas oficinas del PNUD; y suelen presidir grupos de trabajo y reuniones oficiosas sobre cuestiones relacionadas con el género a nivel de país. También, a nivel de organismo, participan en reuniones interinstitucionales, talleres y seminarios e incorporan en ellos la perspectiva del género. La evaluación determinó que la capacidad del UNIFEM para colaborar y participar de estas formas difiere según el país y depende de la disposición de los colaboradores para proporcionarle "un asiento a la mesa". Esta situación tiende a provocar que la colaboración tenga un carácter muy personal y da lugar a variaciones relacionadas con la influencia personal y la atención que sean capaces de atraer los diferentes funcionarios del UNIFEM. Sobre todo a nivel de terreno, la colaboración depende mucho de la personalidad, las conexiones, el carisma y la estrategia en materia de influencia personal que apliquen o no los funcionarios del UNIFEM y los centros de coordinación sobre la mujer en el desarrollo del PNUD.

En la mayoría de los países visitados, la colaboración y la influencia del UNIFEM eran positivas. Por ejemplo, en el Senegal se ha solicitado a la instancia del UNIFEM en Dakar que preste a los asociados principales servicios

de asesoramiento respecto de documentos decisivos y de las notas sobre las estrategias de los países y los documentos del PNUD, así como que participe en reuniones consultivas con otros organismos internacionales, como el Banco Mundial y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). En Tanzania, el UNIFEM se ha ocupado de proporcionar capacitación sobre el género a otros organismos de las Naciones Unidas y ha influido mucho en los programas de otros organismos. En el Brasil, el UNIFEM actuó como un importante vínculo entre el Gobierno y otras organizaciones donantes en la determinación y realización conjunta de iniciativas relacionadas con la mujer en el desarrollo y en la definición de una metodología para la comunicación permanente y la posible cofinanciación. En la India, el UNIFEM intercambia información sobre su mandato y objetivos con otros organismos de las Naciones Unidas y con donantes. Se desempeña como Copresidente del Grupo entre Organismos sobre género y desarrollo y acoge y preside reuniones semestrales con el Grupo de donantes principales, así como con donantes multilaterales y bilaterales. También es miembro del Comité de Aprobación de Proyectos del PNUD, que examina todos los proyectos de ese organismo. El UNICEF participa además en misiones de diversos organismos como el PNUD, la OIT, la ONUDI, la UNESCO y la USAID, en las que presta asistencia técnica y aporta conocimientos especializados sobre cuestiones relacionadas con el género. En Filipinas, junto con el PNUD, el UNIFEM hizo una contribución al Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD, en el cual se incluyeron conceptos como la potenciación de la mujer, la medición en función del género y el índice de desarrollo relacionado con la mujer, y también contribuyó al Octavo Plan de Desarrollo Económico y Social, que incorpora la perspectiva del género. En México, el UNIFEM forma parte del grupo de trabajo entre organismos del Grupo Consultivo Mixto de Políticas constituido por el UNIFEM, el FNUAP, el PNUD y otros organismos de desarrollo. Mediante estas reuniones, los funcionarios del UNIFEM han logrado incorporar consideraciones de género en los principios de planificación del desarrollo de esos organismos. El equipo de evaluación determinó que en cada uno de estos casos los asesores regionales de programas o centros de coordinación sobre la mujer en el desarrollo del PNUD ejercían una gran influencia. En otros países no ocurría lo mismo. En Indonesia, el UNIFEM no ha establecido los amplios vínculos que tiene con las organizaciones de las Naciones Unidas en otros países, sobre todo en lo que respecta a conseguir que otras organizaciones aporten recursos para la realización de actividades. Esto se debe en parte a cambios de personal recientes. No obstante, hay indicios de un posible cambio en la situación puesto que ahora el UNIFEM forma parte de un nuevo grupo de trabajo interinstitucional que se estableció cuando su Directora emprendió la aplicación de la Plataforma de Acción de Beijing a nivel nacional en Yakarta.

Hay casos en que la cooperación no alcanza un nivel óptimo. Dos de ellos, que el equipo de evaluación consideró instructivos, son las tensas relaciones entre el UNIFEM y el INSTRAW, y entre el UNIFEM y el Organismo Danés de Desarrollo Internacional (DANIDA). Aunque en ambos casos hay antecedentes complejos, dos de las principales características comunes parecen ser los desacuerdos sobre la interpretación de los respectivos mandatos y lo que cada parte interpreta como falta de transparencia en la comunicación.

Colaboración con gobiernos

Gran parte de la labor del UNIFEM con los gobiernos gira en torno a la incorporación de las cuestiones relacionadas con la mujer y se observan grandes

variaciones en la evolución de las medidas adoptadas a ese fin. Las visitas sobre el terreno demostraron que en México, Marruecos y Namibia, el UNIFEM trabajaba con un órgano gubernamental para eliminar los obstáculos que impedían la participación plena e igual de la mujer en la economía y la sociedad. En otros países, como el Brasil y Filipinas, los proyectos y las actividades del UNIFEM se desarrollaban en colaboración con varios ministerios. El UNIFEM ha trabajado también con diversos mecanismos en relación con la mujer, por ejemplo, el programa "La mujer en el desarrollo" de la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo (CAMD) y el Consejo Nacional de los Derechos de la Mujer (CNDM) en el Brasil. En Asia, el UNIFEM se ha dedicado a incorporar la perspectiva del género en la planificación y las estadísticas gubernamentales, lo cual ha servido de estímulo para la realización de actividades análogas en México. En varios países, el UNIFEM ha organizado también capacitación en cuestiones relacionadas con el género para funcionarios gubernamentales con facultades para adoptar decisiones. Asimismo, ha realizado un amplio trabajo con los gobiernos en la preparación de documentos de posición para las conferencias de las Naciones Unidas. En la evaluación se estableció que, en casi todos los casos, la colaboración del UNIFEM con los gobiernos nacionales había sido sumamente eficaz. Entre todos los países visitados, solamente en Indonesia los funcionarios del gobierno central que trabajaban en relación con la mujer en el desarrollo no tenían un conocimiento detallado de las iniciativas del UNIFEM.

Aunque en la evaluación se recogió información sobre algunos casos de problemas con gobiernos, esto parece haber ocurrido con organismos gubernamentales encargados de la ejecución de proyectos del UNIFEM que no contaban con recursos humanos o materiales ni con capacidad para prestar apoyo. El equipo de evaluación halló problemas de esta índole en Namibia y Tanzania. En Filipinas y la India surgieron problemas con el gobierno a causa de demoras por parte de este último en el suministro de fondos de contraparte para proyectos.

Colaboración con organizaciones no gubernamentales

La labor del UNIFEM con las organizaciones no gubernamentales colaboradoras ha sido sobresaliente ya que se han podido crear y consolidar redes. En la evaluación se documenta ampliamente la multiplicidad y eficacia de esas redes que se establecieron y mejoraron mediante actividades de defensa de los intereses de la mujer relacionadas o no con proyectos, y que se fortalecieron extraordinariamente gracias al apoyo prestado por el UNIFEM a su labor de investigación y a sus documentos de posición. El establecimiento de estas redes tuvo lugar mediante procesos de amplia inclusión y participación, en el marco de las actividades preparatorias de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing. Estas redes se ocupan primordialmente de los derechos humanos, la violencia, la mujer y el medio ambiente y la potenciación económica y política. En realidad, el establecimiento y desarrollo de redes parece ser una de las ventajas relativas del UNIFEM que podrían y deberían aprovechar otros organismos que andan a la caza de organizaciones por medio de las cuales podrían encauzar recursos para el desarrollo.

Fomento de la capacidad y establecimiento de redes. Casi desde el comienzo, las iniciativas mundiales, regionales y de asesoramiento técnico del UNIFEM han incluido actividades, relacionadas o no con proyectos, que han

ayudado a crear organizaciones no gubernamentales y redes dedicadas a la mujer o que se interesan en cuestiones con ella relacionadas y a fortalecerlas. La red denominada Once and Future Network (OFAN), que constituye un elemento del hincapié de la Sección de Asesoramiento Técnico en la ciencia y la tecnología, es un ejemplo de la disposición del UNIFEM de hacer inversiones en la creación de redes que anteriormente no existían. La OFAN se estableció en 1993 y desde entonces ha crecido hasta abarcar a más de 100 organizaciones, de las cuales la mayoría son en sí mismas redes y alrededor del 50% son organizaciones que radican en países en desarrollo. Se está prestando un apoyo similar al desarrollo de las organizaciones y al establecimiento de redes mediante un proyecto del UNIFEM sobre los derechos de la mujer como derechos humanos. Otras dos importantes iniciativas a largo plazo en materia de establecimiento de redes han sido GROOTS (Grassroots Organizations Operating Together in Sisterhood) y DAWN (Alternativas de desarrollo para la mujer en la nueva era).

Los proyectos regionales o a nivel de país destinados a apoyar grupos de mujeres se han dedicado generalmente a un tema concreto que puede ser el fomento de la capacidad empresarial, como el proyecto TOTOTO de Kenya, o la creación de capacidad para la prestación de servicios, como el relacionado con el crédito en Tanzania, o la prestación de asistencia a mujeres involucradas en situaciones de violencia en varios países de América Latina (ISIS International). Una iniciativa reciente se ha concentrado en mejorar la eficiencia y la eficacia en materia de organización de dos organizaciones no gubernamentales con las que el UNIFEM ha realizado una amplia labor en el transcurso de los años, a saber, Rede Mulher en el Brasil y Flora Tristán en el Perú. Además, durante años se ha prestado asistencia a numerosas organizaciones de mujeres en relación con preparativos y viajes para asistir a conferencias nacionales e internacionales, incluidas las conferencias de las Naciones Unidas y, más recientemente, se les ha proporcionado capacitación sobre cómo influir en los programas y los resultados de esas conferencias.

En África, el UNIFEM ha apoyado a numerosas instituciones y redes. Los datos de evaluación reunidos en el Senegal y Marruecos demuestran ampliamente el importante papel del UNIFEM. En el Senegal, entre las redes que el UNIFEM ha promovido y apoyado figuran la Red de Donantes Oficiosos; la Red de Asociaciones sobre la Violencia; la Red de Clínicas Jurídicas; la Red de mujeres comprendidas en la jurisdicción del derecho musulmán y la WILDAF (La mujer en el derecho y el desarrollo en África). En Marruecos, el UNIFEM ayudó a fortalecer la capacidad de movilización de recursos del Collectif du Maghreb, una red de organizaciones no gubernamentales de África septentrional.

En la región de Asia y el Pacífico, el UNIFEM ha escogido asociados más fuertes, de manera que sus actividades de creación de capacidad son algo menos intensas que en otras regiones. En Viet Nam y Laos, aprovechó una oportunidad que consideró única para transformar el antiguo aparato estatal dedicado a la mujer en organizaciones provechosas concentradas en las cuestiones y los intereses de la mujer en las economías orientadas al mercado. En la India, el UNIFEM se ha dedicado a establecer redes, coaliciones y alianzas, especialmente en el marco del proceso preparatorio de Beijing, que abarca a instituciones de investigación, mujeres campesinas, pioneros del movimiento en favor de la mujer, académicos y altos funcionarios de los ministerios gubernamentales. El UNIFEM apoya también en la India actividades encaminadas a ayudar a las organizaciones de mujeres a ganar confianza en sus capacidades. Ayuda a fomentar la creación

de condiciones necesarias para que las organizaciones de mujeres puedan intercambiar sus experiencias, conocimientos especializados, sabiduría y conocimientos prácticos con el Gobierno y con la sociedad civil. En Indonesia, el fomento de la capacidad y el establecimiento de redes se ha centrado primordialmente en el sector académico y no en las organizaciones no gubernamentales como en otros países. En Filipinas, la coalición política de organizaciones no gubernamentales dedicadas a la mujer se ha fortalecido particularmente gracias al proceso preparatorio de Beijing.

En América Latina y el Caribe, la creciente democratización ha dado lugar a la proliferación de grupos no gubernamentales. En este contexto, el UNIFEM ha sido uno de los principales promotores de las organizaciones de mujeres y las ha fortalecido, tanto individualmente como en las redes, mediante diversas actividades relacionadas o no con proyectos. Entre éstas ha figurado el trabajo con grupos y redes a fin de promover la condición de ciudadana de la mujer y sus derechos jurídicos, así como la lucha contra la violencia. Mediante proyectos también se han fomentado vínculos entre las organizaciones no gubernamentales de mujeres y los organismos de servicio social, los sectores académico y privado, los sindicatos y federaciones, las minorías étnicas y grupos marginados, como las trabajadoras domésticas y las prostitutas.

El establecimiento de redes con miras a vincular a las organizaciones de mujeres con otras organizaciones no gubernamentales ha sido un objetivo que el UNIFEM ha perseguido simultáneamente en los planos regional, nacional y subnacional (provincial). Dada la escasez de recursos, los funcionarios del UNIFEM observan que existe tirantez con respecto a la financiación según esté destinada a redes nacionales o subnacionales, y que, a nivel subnacional, los efectos de su apoyo suelen ser muy visibles. No obstante, las políticas y procesos de alcance nacional suelen revestir más interés para las redes nacionales. En varios países, redes nacionales apoyadas por el UNIFEM han establecido una política o un objetivo central de política, como en el caso de Filipinas, el Brasil y el Paraguay. Estas iniciativas han estado relacionadas con la celebración de elecciones y con revisiones de la constitución o reformas jurídicas.

También han surgido redes destinadas a abordar problemas que atañen a subpoblaciones, tales como una red dedicada a problemas de la mujer negra en el ámbito regional, la cual surgió de una reunión de mujeres negras del Caribe financiada por el UNIFEM que también contó con la participación de mujeres negras de otros países. La Federación de Trabajadoras Domésticas del Brasil, a la cual el UNIFEM prestó asistencia después que su Comité Consultivo aprobó la labor sobre cuestiones de derechos humanos, constituye otro ejemplo del surgimiento de una entidad que se ocupa de cuestiones concernientes a una subpoblación de mujeres de una región. Estos proyectos también demuestran la capacidad del UNIFEM para tener en cuenta la diversidad dentro del movimiento en favor de la mujer.

Una de las contribuciones importantes del UNIFEM en el establecimiento de redes es la fundación de la Coalición sobre la Mujer y el Crédito, que promueve y divulga métodos acertados de concesión de micropréstamos a empresarias. Varios estudios de casos cofinanciados por el UNIFEM y producidos por la Coalición y por Women's World Banking proporcionan una información valiosísima para que otras instituciones puedan hacer llegar eficazmente el crédito a

microempresarias. Entre estos estudios de casos figuran el del Banco SEWA de la India, ADOPEM en la República Dominicana, FINCA en América Central, el Banco Rakyat en Indonesia, FOPINAR en el Ecuador y el Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito. Además, la Coalición produjo vídeos de empresarias en Bolivia (Banco Sol), Bangladesh (Fundación Shakti y Banco Grameen) y Kenya (Women's Finance Trust) que contribuyeron a persuadir a las delegadas a la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing, de que las mujeres son víctimas económicas que necesitan redes de seguridad. Como resultado del cabildeo del UNIFEM y la Coalición, finalmente se incorporó en la Plataforma de Acción aprobada un texto en el que se hacía hincapié en la potenciación económica de la mujer y en el fomento de cambios de política a nivel nacional con miras a asegurar el acceso de la mujer de bajos ingresos a los servicios financieros.

El equipo de evaluación determinó que el UNIFEM, además de prestar asistencia a las organizaciones de mujeres, las redes y las organizaciones no gubernamentales mediante un apoyo directo, ha utilizado su condición de integrante del sistema de las Naciones Unidas para obtener la ayuda de personas poderosas o influyentes. En ocasiones esa ayuda ha propiciado la aportación de fondos, recursos en especie o inmuebles que se utilizan en programas de organizaciones no gubernamentales. Se observaron ejemplos de esta índole en San Martín, Trinidad y el Brasil. Entre otros tipos de actividades que el UNIFEM ha apoyado en varios países figuran boletines, seminarios, conferencias y cursos prácticos que ayudan a los grupos de mujeres a comunicarse entre sí y a aprender mutuamente. Este es otro método que el UNIFEM ha utilizado con éxito para establecer y mejorar las redes.

4. Formular recomendaciones concretas basadas en los resultados de la evaluación y las experiencias pasadas, y a la luz de las estrategias mundiales de acción convenidas en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, acerca de las estrategias, los programas, la estructura y los instrumentos operacionales futuros del UNIFEM en interés de su eficacia, repercusión sobre el desarrollo, sostenibilidad y responsabilidad

Las recomendaciones de esta evaluación, que se basan en nuestros resultados, nuestras experiencias pasadas y la Plataforma de Acción de Beijing, conciernen a las estrategias y los programas futuros del UNIFEM, así como a su estructura e instrumentos operacionales. Estas recomendaciones, enunciadas a continuación, se formulan con miras a mejorar la eficacia, la repercusión, la sostenibilidad y la responsabilidad del UNIFEM.

A. Recomendaciones acerca de las estrategias y los programas futuros del UNIFEM

1. El UNIFEM debe seguir siendo una organización autónoma e independiente dentro del sistema de las Naciones Unidas porque es una fuente singular de conocimientos y experiencias sobre cómo determinar y promover las necesidades y los derechos de la mujer y cómo trabajar con las organizaciones nuevas y ya establecidas para que se ocupen de ellos

Dado que el UNIFEM realiza una labor eficaz en la incorporación de la mujer en el desarrollo, y que otras organizaciones emprenden programas o proyectos

dedicados a la mujer, cabría poner en tela de juicio la conveniencia de crear un organismo independiente encargado de atender las necesidades de la mujer. Este criterio resulta especialmente atractivo cuando otros organismos cuentan con más recursos que dedicar a programas relacionados con la mujer, cuando una organización ha enfrentado algún tipo de problema financiero o cuando tiene pocos recursos para realizar sus actividades, como experimentan actualmente las Naciones Unidas. En la evaluación se determinó que el papel del UNIFEM no se limita a proporcionar recursos para programas dedicados a la mujer y para organizaciones de mujeres, o a crear programas y proyectos "innovadores y catalizadores". Para un número incalculable de organizaciones de mujeres en todo el mundo, las metas, la cultura institucional y las actividades del UNIFEM funcionan como un puente que les permite incorporarse en el desarrollo y que después las respalda. Se ha comparado al UNIFEM con una hermana mayor que nutre, sustenta, alienta, impulsa y une a una enorme diversidad de mujeres y de sus organizaciones para que exijan a los gobiernos, a los donantes internacionales y a las comunidades locales que les permitan ocupar un "lugar". En la evaluación se comprobó que ninguna otra organización del sistema de las Naciones Unidas goza de tan gran estima entre de los grupos de mujeres como el UNIFEM, pese a sus limitados recursos.

Asimismo, la evaluación rechaza concretamente la sugerencia de la Embajadora de los Estados Unidos de que el PNUD debe absorber al UNIFEM. Se calcula que en la actualidad el PNUD dedica solamente el 2% de sus recursos a programas relacionados con los intereses y las necesidades de la mujer. Aun cuando el presupuesto del UNIFEM se pudiera mantener segregado y dedicado a la mujer después de que el Fondo fuera absorbido por el PNUD, el presupuesto total del PNUD dedicado a la mujer aumentaría sólo a 3%, pero a expensas de perder el acceso a centenares de grupos de mujeres y a los miles de redes de mujeres de todo el mundo que el UNIFEM ha cultivado durante los dos últimos decenios con tanto esmero y tanto éxito. Dados el historial de logros con que cuenta hoy día el UNIFEM y sus posibilidades futuras, no es exagerado afirmar que si dejara de existir como organismo separado y autónomo, las mujeres sufrirían un daño catastrófico.

2. La base de recursos del UNIFEM se debe aumentar sustancialmente, en proporción con la creciente demanda de sus servicios para la aplicación de la Plataforma de Acción de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer

En vista del alcance y la importancia de la Plataforma de Acción de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer y de los escasos recursos que las instituciones donantes de todo el mundo han decidido poner a disposición de las mujeres, es indispensable aumentar sustancialmente la base de recursos del UNIFEM. En este sentido, la evaluación apoya enérgicamente y reitera lo expresado por James Gustave Speth, Administrador del PNUD, en su discurso pronunciado en el plenario de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer:

El Informe sobre Desarrollo Humano nos dice que si bien las mujeres son las principales encargadas de la atención de la familia, también dedican más tiempo que los hombres al trabajo. Si se asignara a su trabajo el valor de mercado que merece, la mujer sería el principal sostén de la familia ... No resulta fácil comprender el universo de las relaciones entre los géneros, que varía enormemente de una cultura a otra. Pero hay que hacerlo y para ello es necesario que el hombre y la mujer se sienten a la mesa en

condiciones de igualdad ... Ninguna sociedad puede realizar sus posibilidades reprimiendo el talento de la mitad de su población ...

... El UNIFEM puede proporcionar la palanca que ayude a la mujer a elevarse hasta alcanzar todas sus posibilidades. Ahora bien, esa palanca sólo será tan fuerte como lo permitan los fondos proporcionados por los gobiernos. Se debería duplicar el tamaño del UNIFEM, y después duplicarlo de nuevo, para que sea el brazo fuerte que con tanta justeza exigen las mujeres del mundo.

3. Se exhorta al UNIFEM a que prosiga las actuales direcciones de su programa a la luz de las directrices sugeridas por la Plataforma de Acción de Beijing, pero con prioridades más definidas para las actividades previstas conforme a los recursos de que disponga

La evaluación determinó que el UNIFEM ha realizado considerables esfuerzos por definir y perfilar la orientación de su programa a la luz de las recomendaciones de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer. No obstante, las necesidades y las demandas son numerosas y el presupuesto es reducido. Por consiguiente, el UNIFEM debe abocarse a una planificación estratégica más seria de su programa en los planos mundial, regional y nacional. Debe definir las esferas en que puede alcanzar resultados dentro de sus límites presupuestarios con el máximo de repercusión y sostenibilidad y en beneficio del mayor número posible de mujeres. De acuerdo con esta recomendación, deberían debatirse más (dentro del UNIFEM y con los colaboradores en la sede y sobre el terreno) los méritos relativos y el producto de las actividades y los resultados a nivel de sistema, de organización e individual.

Si bien el UNIFEM parece haber dejado atrás el método de realizar proyectos aislados para adoptar el método más coherente del programa lo cual es encomiable, también en ese proceso ha dejado de pensar en función de los proyectos, lo cual no es igualmente encomiable. A juicio de los evaluadores, el UNIFEM corre ahora el riesgo de abandonar los proyectos totalmente pues comienza a agregar los objetivos en "programas" que, en realidad, no son más que un conjunto de actividades que a veces guardan poca relación entre sí. Un proyecto de desarrollo es un instrumento de cambio que permite gestionar y vigilar los resultados. Por definición, un proyecto es también algo en lo que se puede fracasar (o triunfar). Al abandonar los proyectos, un medio consagrado por la práctica y administrativamente probado de aclarar objetivos, definir actividades, asignar responsabilidades y vigilar los recursos para lograr resultados concretos, el UNIFEM perderá la capacidad y los métodos que necesita para vigilar y medir resultados económicos en momentos en que resulta cada vez más urgente e importante que sea capaz de comunicar y demostrar resultados mensurables. Si el UNIFEM aspira a ampliar de forma sustancial su base de recursos, no puede seguir basándose exclusivamente en las necesidades de la mujer; su responsabilidad lo obligará a demostrar resultados.

4. El UNIFEM debe seguir trabajando a nivel nacional e internacional para mejorar las condiciones de la mujer, especialmente la mujer pobre y reducir al mínimo la discriminación de que es víctima

Uno de los principales objetivos de la potenciación política y económica es reducir la desigualdad entre los géneros. En sus programas y su labor de

defensa de los intereses de la mujer, así como en sus actividades de incorporación de la mujer en el desarrollo con los organismos internacionales y gubernamentales, el UNIFEM debe proseguir sus esfuerzos encaminados a lograr que la mujer cuente con recursos, oportunidades y servicios, no sólo propiamente y de suyo, sino también para reducir las desigualdades que existen entre hombres y mujeres. Algo decisivo para llevar a la práctica esta recomendación será producir documentos de política de alta calidad sobre las condiciones y las necesidades de la mujer, así como documentar más ampliamente la discriminación y las diferencias basadas en el género mediante estadísticas que tengan en cuenta el género.

5. El UNIFEM debe seguir desempeñando una función dinámica de mediador entre los gobiernos, el movimiento en favor de la mujer y las organizaciones y redes de mujeres

La evaluación ha demostrado la excepcional capacidad del UNIFEM para actuar como intermediario entre el gobierno y la sociedad civil, especialmente respecto de la determinación de las necesidades y aspiraciones de la mujer. La condición de órgano de las Naciones Unidas del UNIFEM confiere legitimidad a las voces de las mujeres y prestigio a sus organizaciones, autenticidad a sus intereses y puede allanar el camino para comenzar a satisfacer sus necesidades, para llegar a la potenciación. El UNIFEM debería fortalecer más su capacidad de mediación y alentar a los gobiernos nacionales y locales a que establezcan y mantengan un diálogo continuo con las organizaciones y redes de mujeres, y a que complementen los recursos del UNIFEM con miras a determinar necesidades y a definir programas para la mujer y en los que participe la mujer.

6. El UNIFEM debe seguir trabajando con las organizaciones y redes de mujeres, y debería concentrarse en la creación de la capacidad institucional y la viabilidad financiera de esas organizaciones y redes

La evaluación determinó que uno de los aspectos más sólidos del UNIFEM es su capacidad para trabajar con los grupos y organizaciones locales. Muchas de las actividades del UNIFEM han ayudado a las organizaciones a establecerse, ganar reconocimiento y lograr que se escuchen sus demandas. La evaluación está colmada de ejemplos de la elevada tasa de éxito del UNIFEM en la promoción de esta meta. Sin embargo, muchas de esas organizaciones se encuentran actualmente en una encrucijada, complacidas con sus logros pero frente a graves problemas de sostenibilidad por no contar con financiación del UNIFEM o de fuentes externas o de ambos. Esta situación no es exclusiva de las organizaciones de mujeres, es una situación que enfrentan las organizaciones no gubernamentales de todo el mundo. Sin embargo, en el caso de las organizaciones de mujeres, es necesario reconciliar la ideología feminista con el crecimiento de las instituciones y su sostenibilidad financiera. El UNIFEM debería seguir apoyando la capacidad de las organizaciones para atender y proteger las necesidades y los derechos de la mujer y, además, debería desarrollar y fortalecer la capacidad de esas organizaciones para ampliar el número de sus miembros, recaudar fondos locales (gubernamentales y privados) y llegar a ser sostenibles desde el punto de vista financiero. En este ámbito, el UNIFEM puede utilizar como punto de partida sus experiencias en el Brasil y el Perú con las organizaciones Rede Mulher y Flora Tristán, así como con el Instituto de la Mujer en España.

7. Deben fortalecerse los sistemas de elaboración y gestión de proyectos del UNIFEM, y organizarse con arreglo al criterio de gestión para lograr resultados, a fin de asegurar la supervisión de los proyectos y la medición de los resultados, la repercusión y la sostenibilidad de los beneficios

En vista de sus limitados recursos y de la amplitud de su mandato, el UNIFEM debe tener presentes constantemente su estrategia y sus oportunidades de ejercer influencia. Tiene que considerar todas las actividades que emprenda en función de su posible aporte a la solución de los problemas estructurales más importantes que afectan adversamente las vidas de las mujeres. Como cuestión práctica, esto significa que los proyectos mediante los cuales se presta asistencia a organizaciones pequeñas o a un número limitado de mujeres sólo deben emprenderse si ayudan a crear y divulgar métodos y capacidades que ofrezcan perspectivas de aplicación a grupos mayores y a problemas fundamentales. A veces los proyectos del UNIFEM pueden y deben trabajar directamente sobre importantes cuestiones de principios y de voluntad política, y sin duda lo hacen. Pero en otras ocasiones las estrategias abarcan más etapas, son más progresivas y entrañan el uso de recursos del UNIFEM para formular y poner a prueba nuevas ideas que ofrecen posibilidades de duplicación; exponen a las personas a soluciones y enfoques que han demostrado su validez en otros lugares; desarrollan la capacidad de instituciones fundamentales; o simplemente señalan a la atención problemas centrales. En algunos casos, la estrategia puede ser más indirecta, como en el caso de Cuba, donde la ejecución de un proyecto de generación de ingresos en pequeña escala proporcionó al UNIFEM la oportunidad de establecer una auténtica interacción con diversos funcionarios gubernamentales sobre un conjunto de cuestiones de política más amplias. El UNIFEM ha utilizado con éxito cada una de estas estrategias en determinadas situaciones, y habrá que juzgarla conforme a la rigurosa norma de si es verdaderamente razonable esperar que las pequeñas inversiones realizadas por el UNIFEM sean capaces de promover cambios importantes en el statu quo, ya sea en el plano nacional o internacional.

Las nuevas propuestas de financiación por el UNIFEM deben examinarse desde una perspectiva estratégica, y las razones lógicas para iniciar una actividad determinada se deben considerar no sólo desde el punto de vista de sus beneficiarios directos, sino también de la repercusión que cabe esperar que tenga el proyecto en los problemas y necesidades más amplios que se mencionan supra. Siempre que sea posible, el UNIFEM debe seguir examinando la viabilidad de estas estrategias mediante una vigilancia encaminadas a determinar si los proyectos experimentales y de demostración realmente dan lugar a su duplicación, y si las actividades de fortalecimiento de la política y las instituciones realmente dan como resultado una mayor prominencia de las cuestiones relativas a la mujer en los foros nacionales e internacionales.

En ocasiones será práctico encargarse de esa vigilancia sobre una base relativamente oficial, pero aunque no ocurra así, el UNIFEM deberá alentar a sus oficiales de programas a ser autocríticas en lo que respecta a las consecuencias más amplias de las actividades que emprendan y a reunir toda posible prueba de la plausibilidad y la repercusión de las estrategias que aplican.

Estas consideraciones deberán incorporarse en los criterios del UNIFEM para la selección de proyectos y, junto con otros criterios de selección, deberán ponerse a disposición de los posibles solicitantes de la asistencia del UNIFEM.

8. El UNIFEM debe seguir documentando y divulgando sus propias experiencias y las experiencias de las mujeres, a fin de establecer un vínculo entre el micronivel y el macronivel en las actividades de desarrollo, y alentar el intercambio de experiencias entre las regiones

Como se indica en la recomendación 1, el UNIFEM es una fuente singular de experiencias sobre actividades y proyectos destinados a la mujer, a su participación y a su incorporación en el desarrollo. Estas experiencias, incluidas tanto las prácticas mejores como las peores, pueden ser útiles para el personal del UNIFEM y para los grupos de mujeres de los diferentes países, así como para los centros de coordinación sobre cuestiones relacionadas con el género en las Naciones Unidas y en otros organismos internacionales. También pueden ayudar a los encargados de adoptar decisiones a comprender los posibles vínculos de causa y efecto entre la política y las personas, que a su vez repercuten en todo el conjunto.

9. Se exhorta al UNIFEM a que continúe aportando su experiencia y su capacidad técnica en las conferencias y foros internacionales, en razón de que sus actividades han repercutido significativamente en los resultados internacionales y nacionales en favor de las necesidades y los intereses de la mujer

Otro de los aspectos destacados de los logros del UNIFEM que se documentan en esta evaluación es la función que el UNIFEM ha desempeñado en las conferencias y los foros internacionales, en particular en lo que respecta a las conferencias de las Naciones Unidas. Por más que a veces se ha suscrito la idea de que las conferencias de las Naciones Unidas son un derroche de recursos, en la evaluación se llegó a la conclusión de que las conferencias cumplen una importante función al promover el diálogo y la colaboración entre los organismos internacionales, los gobiernos nacionales y locales y la sociedad civil, sobre todo en la etapa de preparación de las conferencias y después de celebradas. En el caso del UNIFEM, las actividades tuvieron como objetivo principal dar mayor visibilidad a los asuntos que atañen a la mujer y a sus intereses, mejorar su posición socioeconómica y lograr que los organismos comprometan recursos y elaboren criterios para abordar tales cuestiones. Las conferencias internacionales también han ayudado a las organizaciones locales y a sus miembros de todos los sectores de la sociedad a dejar de ser actores locales para serlo a nivel mundial, a compartir experiencias y a crear y fortalecer sus redes de comunicación.

10. El UNIFEM debe encontrar mecanismos para sacar partido de los recursos financieros del PNUD en beneficio de la mujer, incluso llegando a ser uno de sus organismos ejecutivos

Hasta la fecha, el UNIFEM ha logrado importantes progresos aprovechando los recursos del PNUD e influyendo sobre sus programas. Recientemente, tras hacer un llamamiento para recabar ayuda financiera para sus programas, el UNIFEM sólo pudo obtener recursos muy limitados del PNUD. Se calcula además, que el PNUD actualmente destina sólo 2% de sus recursos para programas que abordan las necesidades y los intereses de la mujer. Por otra parte, el PNUD tiene pocas oportunidades, prácticamente ninguna, de entrar en contacto con organizaciones y redes de mujeres que el UNIFEM promueve y apoya activamente. A su vez, esas organizaciones y redes de mujeres tampoco tienen muchas oportunidades, y en la práctica ninguna, de señalar a la atención de los formuladores de política y los

planificadores de programas del PNUD sus necesidades e intereses. Esta situación tiene que cambiar. Se recomienda que el UNIFEM y el PNUD estudien mecanismos de cooperación mutua, así como formas de mancomunar sus recursos y conocimientos técnicos para atender las necesidades y los intereses de la mujer.

Ahora bien, el UNIFEM no es, ni debe llegar a ser, un organismo ejecutivo de programas del PNUD a los efectos de poder tener acceso a los fondos del PNUD. En la actualidad, el PNUD no puede transferir fondos al UNIFEM, ya que hacerlo equivaldría a mezclar fondos, lo cual contraviene su reglamento financiero y su reglamentación financiera detallada. Para llegar a ser un organismo ejecutivo se requiere autorización de la Dirección de Finanzas y Administración del PNUD y la aprobación de la Junta Ejecutiva.

11. Se debe exhortar a los organismos de las Naciones Unidas, entre ellos al PNUD, a que reconozcan el valor de la experiencia y los conocimientos técnicos acumulados en el UNIFEM y a que examinen la posibilidad de elaborar mecanismos para pagar por éstos cuando se tenga acceso a ellos

En la evaluación se llegó a la conclusión de que la colaboración entre el UNIFEM y otros organismos de las Naciones Unidas era, en general, satisfactoria, en la mayoría de los casos gracias a la labor de divulgación que realizaba el personal del UNIFEM, sobre todo los asesores regionales del programa. El UNIFEM se encarga de la importante función de asesorar a otros organismos, formula observaciones sobre documentos fundamentales, revisa proyectos, presta servicios en comités o los dirige y presta asistencia técnica. El tiempo que el personal dedica a realizar esas actividades es un costo de oportunidad para el UNIFEM en lo que se refiere a la atención de las necesidades administrativas y técnicas de sus propios programas. Se exhorta al UNIFEM y a otras organizaciones a que establezcan un diálogo acerca de la manera en que la reciprocidad puede llegar a convertirse en actividades de colaboración, sobre todo en vista de los escasos recursos con que cuenta el UNIFEM en comparación con esos otros organismos.

En relación con esto, el UNIFEM está estudiando los medios de obtener los recursos adicionales que necesitaría para prestar apoyo técnico a los coordinadores residentes del PNUD en la ejecución de la Plataforma de Acción de Beijing a nivel de país. En estos momentos el UNIFEM está asumiendo tales funciones en Tailandia, Indonesia y Zimbabwe con su propio personal y sin el apoyo financiero del PNUD. Para poder ampliar estos servicios a otros países, como se ha le pedido que haga para apoyar la Plataforma de Acción, el UNIFEM tendrá que recibir otros recursos, tanto humanos como financieros.

12. El PNUD debe fijar niveles concretos de recursos en cada país para la ejecución de la Plataforma de Acción de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, así como para la prestación de asistencia técnica y orientación en el proceso

En 1995, cuando el UNIFEM hacía frente a un posible déficit financiero⁵, el Administrador del PNUD envió una comunicación a las oficinas exteriores, en la

⁵ El posible déficit financiero obedeció a un error en el cálculo de la reserva operacional, que ya se subsanó, y al uso de mecanismos de financiación parcial, que se han abolido.

que pedía que en los programas por países se examinara la posibilidad de absorber programas por países del UNIFEM o de contribuir a ellos. Dado que decididamente ningún programa fue absorbido ni el PNUD aportó contribución alguna y en vista de la abismalmente mínima financiación que asigna el PNUD a los programas relacionados con la mujer, que se calcula en el orden de 2%, resulta una necesidad imperiosa que el PNUD instruya y oriente a cada una de sus oficinas en los países que realicen un nivel mínimo concreto de actividad, vinculada a un porcentaje de los fondos del programa del país, para apoyar la Plataforma de Acción. Además, el PNUD debe respaldar la participación directa y la intervención del UNIFEM en este proceso, a fin de que preste asistencia técnica y proporcione orientación para apoyar esas actividades.

13. El UNIFEM debe resumir, publicar y difundir amplia información sobre sus mecanismos, criterios y métodos en relación con la defensa de los intereses de la mujer

El UNIFEM parece haber elaborado numerosos mecanismos, criterios y métodos en relación con la defensa de los intereses de la mujer del calibre de su muy eficaz publicación Cómo incluir la dimensión del género en un programa. Estos mecanismos, criterios y métodos deben adaptarse y traducirse para que se utilicen en diferentes regiones geográficas.

Por otra parte, el UNIFEM debe crear en World Wide Web un espacio de plana básica para sus mecanismos, sistemas, metodologías y criterios en relación con la defensa de los intereses de la mujer a fin de lograr una distribución eficaz y la difusión de información constantemente actualizada a las organizaciones no gubernamentales de todo el mundo.

B. Recomendaciones relativas a la estructura del UNIFEM y a sus mecanismos de funcionamiento

14. El UNIFEM debe mantener la flexibilidad y responsabilidad en sus procedimientos administrativos, con miras a atender las necesidades de la mujer

Como se señaló en la Recomendación 1, la inmensa mayoría de las organizaciones de mujeres entrevistadas durante la presente evaluación señalaron que habían prosperado gracias a que los procedimientos administrativos del UNIFEM eran más flexibles comparados con los más rígidos y burocráticos de otras organizaciones donantes. No obstante, el UNIFEM debe cuidarse también de no desviarse demasiado de los resultados que persigue y, a diferencia de otras actividades, debe seguir asumiendo responsabilidad, conjuntamente con los beneficiarios de su financiación, por los resultados concretos que se deriven.

15. El UNIFEM debe fortalecerse significativamente en lo que respecta al número de funcionarios y a sus recursos humanos

El personal con que cuenta el UNIFEM en estos momentos posee los conocimientos, la capacidad y la experiencia necesarios para encargarse de sus programas a nivel mundial. No obstante, su número está muy por debajo de lo que requieren sus tareas inmediatas. El reciente redimensionamiento llevado a cabo en atención a la recomendación de la Junta Ejecutiva de congelar ocho puestos

del UNIFEM para 1997, a pesar de que contribuye a la necesaria disminución de los gastos administrativos, ha entrañado también una reestructuración de la organización que no está en consonancia con su misión y mandato (véase la Recomendación 18). Además, el redimensionamiento ha hecho recaer una carga insostenible sobre el personal que permanece en el UNIFEM, debido a que la Plataforma de Acción ha aumentado, en la práctica, el volumen de trabajo del UNIFEM.

Se recomienda la reinstauración de los ocho puestos que se han congelado y que se ponga a disposición del UNIFEM recursos humanos adicionales a fin de que pueda contribuir y prestar asistencia a la puesta en práctica de la Plataforma de Acción en todos los países del mundo.

16. El UNIFEM debe aumentar el número de sus asesores regionales del programa

El UNIFEM cuenta en estos momentos solamente con 10 asesores regionales del programa, de los que se espera realicen actividades en 65 países, por ejemplo, se supone que el asesor radicado en el Senegal atiende a 25 países y que el de Zimbabwe atiende a 23 países. El serio desequilibrio entre el tiempo de que disponen los asesores regionales del programa y su volumen de trabajo les obliga necesariamente a concentrarse en programas y actividades que se realizan en el país de residencia. El UNIFEM necesita aumentar significativamente el número de sus asesores regionales del programa, a fin de ampliar y fortalecer su labor a nivel regional. Esto tiene importancia especial si se quiere que el UNIFEM sea un catalizador y funcione como recurso importante para el PNUD y otros organismos de desarrollo en la puesta en práctica de la Plataforma de Acción.

17. El UNIFEM debe fortalecer y aumentar el número de programas de capacitación que ofrece anualmente al personal de los centros de coordinación sobre la mujer en el desarrollo en el PNUD y otros organismos de desarrollo de las Naciones Unidas

Parece haber cierta confusión en cuanto a quién corresponde la responsabilidad por la capacitación en planificación del desarrollo teniendo en cuenta las cuestiones relacionadas con el género que deben recibir los centros de coordinación sobre la mujer en el desarrollo del PNUD. Los centros de coordinación sobre la mujer en el desarrollo del PNUD entrevistados señalaron que muy pocas veces recibieron capacitación o no la recibieron, tampoco tenían conocimiento de las estrategias, prioridades, sistemas y procedimientos del UNIFEM. Se recomienda que todos los centros de coordinación sobre la mujer en el desarrollo del PNUD a nivel mundial reciban capacitación del UNIFEM en planificación del desarrollo teniendo en cuenta las cuestiones relacionadas con el género y en metodologías, sistemas, procedimientos y recursos del UNIFEM. Dada la escasez de recursos del UNIFEM y el hecho de que el personal que se está capacitando pertenece al PNUD, se recomienda además que el PNUD pague al UNIFEM para que se ocupe de esa capacitación.

18. La estructura de organización del UNIFEM debe alinearse de manera que destaque la colaboración y la comunicación interregional e intrarregional y fortalezca la asignación de responsabilidades y la rendición de cuentas

Durante el período de evaluación, el UNIFEM se organizó en una estructura geográfica que propicia que los usuarios queden más satisfechos de los

servicios, dado que hay claridad en cuanto a los aspectos relacionados con la responsabilidad geográfica y los contactos; esa estructura permite a las dependencias adaptarse y responder a los intereses y a las cuestiones de carácter regional y geográfico y descentraliza la adopción de decisiones. La desventaja de esta estructura es que hace hincapié en la coordinación horizontal con una región en lugar de en los vínculos entre regiones en esferas funcionales.

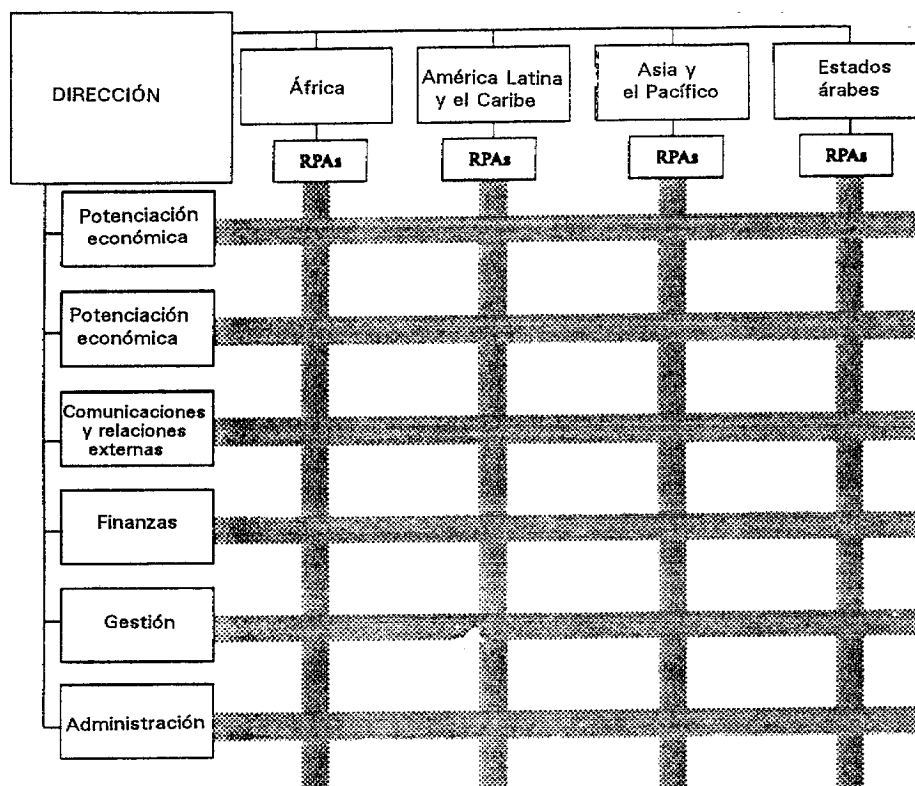
En un intento por eliminar la desventaja que la estructura geográfica representa para el UNIFEM y visto en la obligación de reducir sus puestos en 28% (8 de 29) como recomendó la Junta Ejecutiva del PNUD, y con la intención al mismo tiempo de ocuparse de dos programas, el de potenciación política y el de potenciación económica, que se derivaron de la Plataforma de Acción, el UNIFEM optó por reorganizarse en una estructura funcional en febrero de 1996. Esta estructura funciona mejor en el caso de organizaciones que realizan actividades en entornos estables, con poca incertidumbre y una tecnología de rutina: las actividades y técnicas empleadas para transformar los insumos relacionados con la organización (personal y recursos) en productos (resultados de los proyectos). Dado que el UNIFEM funciona en un entorno sumamente inestable, con alto grado de incertidumbre y con una tecnología que, por su propia naturaleza (innovadora, catalítica y experimental), no se puede describir como rutina, la estructura funcional se considera impropia para el UNIFEM.

Se recomienda que el UNIFEM se reorganice en una estructura matricial que es el modelo de organización que más se adapta a organizaciones como el UNIFEM, que funcionan en entornos de gran incertidumbre con tecnologías no rutinarias e interdependientes y con el doble objetivo de la innovación del producto y la especialización técnica. Las ventajas de la estructura matricial es que puede lograr la coordinación necesaria para atender la doble demanda del entorno (innovación y especialización); es flexible en el aprovechamiento común de recursos humanos entre las distintas directrices funcionales (política y económica) y entre regiones geográficas; es válida para decisiones complejas y cambios frecuentes en entornos inestables; y crea oportunidades de desarrollo funcional y geográfico de las capacidades. Las desventajas de la estructura matricial que deben tratarse son: los participantes llegan a experimentar una autoridad doble que puede ser frustrante y llegar a confundir; significa que los participantes necesitan de buenas relaciones interpersonales y de capacitación extensiva; consume tiempo: reuniones frecuentes y sesiones para la solución de conflictos; y no será funcional a menos que los participantes la comprendan y adopten relaciones colegiadas y no de tipo vertical.

Con miras a eliminar las desventajas inherentes a la estructura matricial, se recomienda además que se imparta capacitación a todo el personal del UNIFEM en gestión y relaciones interpersonales, incluido el uso de estrategias sobre influencia personal y solución de conflictos.

Gráfico ES-5

Estructura matricial



19. Debe mejorar de manera significativa el espacio de trabajo, así como los programas de computadoras y el equipo de computación del UNIFEM

Actualmente el personal del UNIFEM trabaja con sistemas muy obsoletos, sobre todo en gestión de bases de datos, que reducen su capacidad de organizar, analizar e intercambiar información. Se recomienda la asignación de recursos financieros de manera de proveer el equipo y los programas de computadoras necesarios para instalar el sistema de computadoras más avanzado basado en Windows para todos y cada uno de los funcionarios del UNIFEM. Los recursos que se asignen deben prever otro funcionario del UNIFEM que sería el Administrador de Sistemas de Computadoras a tiempo completo.

Además, se consideran insuficientes para las necesidades actuales del UNIFEM el espacio real de trabajo y de oficinas, así como sus archivos, por lo que habrá que ampliar la sede con espacio adicional de oficinas y salas de reuniones. Se recomienda además la necesidad de que el UNIFEM cuente con una sala de archivo moderna con espacio suficiente para almacenar y con equipo para archivar, dado que su capacidad actual de archivo y de equipo se considera ineficiente e incómoda, y propicia el desorden y la desorganización.

20. El UNIFEM debe instituir un sistema de información sobre la gestión que permita seguir de cerca todas las actividades, programas y proyectos desde su elaboración hasta su terminación

Aunque los registros del UNIFEM bastan para la gestión de proyectos por los distintos funcionarios y a nivel de Sección, la organización en su conjunto no tiene acceso inmediato a esta información. Se recomienda que el UNIFEM instituya una amplia base de datos basada en un sistema de información sobre la gestión que permita seguir de cerca y supervisar los distintos proyectos por función y región, con información sobre los objetivos, los logros, los resultados y las repercusiones de los proyectos, así como la aprobación de fondos y los gastos reales (véanse las Recomendaciones 3 y 7).

Se recomienda además que el UNIFEM se mantenga al tanto de todos los recursos asignados a los proyectos y actividades, incluso sobre financiación externa y contribuciones adicionales, cualesquiera que sean los medios de adquisición, a fin de poder probar con documentos su eficacia como mediador y su capacidad para conseguir recursos. Actualmente, en los expedientes del UNIFEM se registra exclusivamente lo que denomina contribuciones de participación en los gastos para sus proyectos. El UNIFEM no se mantiene al tanto sistemáticamente de otros fondos externos ni de los recursos proporcionados por los gobiernos y otros donantes para actividades y proyectos complementarios, tampoco hace intento alguno para mantenerse al tanto de las contribuciones "en especie". Esto limita su capacidad para destacar su propia eficacia como mediador y le impide cuantificar su capacidad para conseguir recursos o informar de otra manera al respecto.
